

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

RECUEIL DES ARRÊTS,
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

AFFAIRE DE LA DÉLIMITATION MARITIME
ET DES QUESTIONS TERRITORIALES
ENTRE QATAR ET BAHREÏN

(QATAR c. BAHREÏN)

COMPÉTENCE ET RECEVABILITÉ

ARRÊT DU 15 FÉVRIER 1995

1995

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

REPORTS OF JUDGMENTS,
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

CASE CONCERNING MARITIME DELIMITATION
AND TERRITORIAL QUESTIONS
BETWEEN QATAR AND BAHRAIN

(QATAR v. BAHRAIN)

JURISDICTION AND ADMISSIBILITY

JUDGMENT OF 15 FEBRUARY 1995

Mode officiel de citation:
*Délimitation maritime et questions territoriales
entre Qatar et Bahreïn, compétence et recevabilité, arrêt,
C.I.J. Recueil 1995, p. 6*

Official citation:
*Maritime Delimitation and Territorial Questions
between Qatar and Bahrain, Jurisdiction and Admissibility, Judgment,
I.C.J. Reports 1995, p. 6*

ISSN 0074-4441
ISBN 92-1-070720-6

N° de vente:
Sales number

657

15 FÉVRIER 1995

ARRÊT

DÉLIMITATION MARITIME ET QUESTIONS TERRITORIALES
ENTRE QATAR ET BAHREÏN

(QATAR c. BAHREÏN)

COMPÉTENCE ET RECEVABILITÉ

MARITIME DELIMITATION AND TERRITORIAL QUESTIONS
BETWEEN QATAR AND BAHRAIN

(QATAR v. BAHRAIN)

JURISDICTION AND ADMISSIBILITY

15 FEBRUARY 1995

JUDGMENT

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

1995
15 février
Rôle général
n° 87

ANNÉE 1995

15 février 1995

AFFAIRE DE LA DÉLIMITATION MARITIME
ET DES QUESTIONS TERRITORIALES
ENTRE QATAR ET BAHREÏN

(QATAR c. BAHREÏN)

COMPÉTENCE ET RECEVABILITÉ

Compétence de la Cour — Paragraphe 1 du procès-verbal de Doha de 1990 — Réaffirmation par les Parties de leurs engagements antérieurs — Portée des engagements pris aux termes des échanges de lettres de 1987 — Travaux de la commission tripartite.

Paragraphe 2 du procès-verbal de Doha de 1990 — Saisine de la Cour — Expression arabe « al-tarafan » — Interprétation du texte suivant le sens ordinaire à attribuer à ses termes dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du procès-verbal — Recours à des moyens complémentaires d'interprétation aux fins de confirmation de l'interprétation tirée du texte — Travaux préparatoires — Circonstances dans lesquelles le procès-verbal a été adopté.

Liens entre compétence et saisine — Saisine unilatérale — Conséquences procédurales s'imposant aux Parties.

Recevabilité — Arrêt du 1^{er} juillet 1994 — Occasion donnée aux Parties par la Cour de lui soumettre l'ensemble du différend — Démarche individuelle de Qatar — Formulation décrivant exactement l'objet du litige.

ARRÊT

Présents: M. BEDJAOUL, Président; M. SCHWEBEL, Vice-Président; M. ODA, sir Robert JENNINGS, MM. GUILLAUME, SHAHABUDDIN, AGUILAR-MAWDSLEY, WEERAMANTRY, RANJEVA, HERCZEGH, SHI, FLEISCHHAUER, KOROMA, juges; MM. VALTICOS, TORRES BERNARDEZ, juges ad hoc; M. VALENCIA-OSPINA, Greffier.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

YEAR 1995

15 February 1995

1995
15 February
General List
No. 87CASE CONCERNING MARITIME DELIMITATION
AND TERRITORIAL QUESTIONS
BETWEEN QATAR AND BAHRAIN

(QATAR v. BAHRAIN)

JURISDICTION AND ADMISSIBILITY

Jurisdiction of the Court — Paragraph 1 of 1990 Doha Minutes — Reaffirmation by the Parties of their previous commitments — Scope of commitment undertaken by the terms of the exchanges of letters of 1987 — Work of the Tripartite Committee.

Paragraph 2 of the 1990 Doha Minutes — Seisin of the Court — Arabic expression "al-tarafan" — Interpretation of the text in accordance with the ordinary meaning to be given to its terms in their context and in the light of the object and purpose of the Minutes — Recourse to supplementary means of interpretation to seek confirmation of the interpretation drawn from the text — Travaux préparatoires — Circumstances in which the Minutes were adopted.

Links between jurisdiction and seisin — Unilateral seisin — Procedural consequences binding on the Parties.

Admissibility — Judgment of 1 July 1994 — Opportunity afforded to the Parties by the Court to ensure submission to it of the entire dispute — Separate Act of Qatar — Formulation exactly describing the subject-matter of the dispute.

JUDGMENT

Present: President BEDJAOU; Vice-President SCHWEBEL; Judges ODA, Sir Robert JENNINGS, GUILLAUME, SHAHABUDDIN, AGUILAR-MAWDSLEY, WEERAMANTRY, RANJEVA, HERCZEGH, SHI, FLEISCHHAUER, KOROMA; Judges ad hoc VALTICOS, TORRES BERNARDEZ; Registrar VALENCIA-OSPINA.

En l'affaire de la délimitation maritime et des questions territoriales entre Qatar et Bahreïn.

entre

l'Etat de Qatar,

représenté par

S. Exc. M. Najeeb Al-Nauimi, ministre conseiller juridique,

comme agent et conseil;

M. Adel Sherbini, expert juridique,

M. Sami Abushaikh, expert juridique,

comme conseillers juridiques;

M. Jean-Pierre Quéneudec, professeur de droit international à l'Université de Paris I.

M. Jean Salmon, professeur à l'Université libre de Bruxelles,

M. R. K. P. Shankardass, *Senior Advocate* à la Cour suprême de l'Inde, ancien président de l'Association internationale du barreau,

sir Ian Sinclair, K.C.M.G., Q.C., *Barrister at Law*, membre de l'Institut de droit international,

sir Francis Vallat, G.B.E., K.C.M.G., Q.C., professeur émérite de droit international à l'Université de Londres,

comme conseils et avocats;

M. Richard Meese, avocat, associé du cabinet Frere Cholmeley, Paris,

M^{lle} Nanette E. Pilkington, avocat, cabinet Frere Cholmeley, Paris,

M. David S. Sellers, *Solicitor*, cabinet Frere Cholmeley, Paris,

et

l'Etat de Bahreïn,

représenté par

S. Exc. M. Hussein Mohammed Al Baharna, ministre d'Etat chargé des affaires juridiques, *Barrister at Law*, membre de la Commission du droit international de l'Organisation des Nations Unies,

comme agent et conseil;

M. Derek W. Bowett, C.B.E., Q.C., F.B.A., professeur émérite, ancien titulaire de la chaire Whewell à l'Université de Cambridge,

M. Keith Highet, membre des barreaux du district de Columbia et de New York,

† M. Eduardo Jiménez de Aréchaga, professeur de droit international à la faculté de droit de l'Université catholique de Montevideo, Uruguay,

M. Elihu Lauterpacht, C.B.E., Q.C., professeur honoraire de droit international et directeur du Research Centre for International Law de l'Université de Cambridge; membre de l'Institut de droit international,

M. Prosper Weil, professeur émérite à l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris,

comme conseils et avocats;

M. Donald W. Jones, *Solicitor*, cabinet Trowers et Hamblins, Londres,

M. John H. A. McHugo, *Solicitor*, cabinet Trowers et Hamblins, Londres,

M. David Biggerstaff, *Solicitor*, cabinet Trowers et Hamblins, Londres,

comme conseils,

In the case concerning maritime delimitation and territorial questions between Qatar and Bahrain,

between

the State of Qatar,

represented by

H.E. Mr. Najeeb Al-Nauimi, Minister Legal Adviser,

as Agent and Counsel;

Mr. Adel Sherbini, Legal Expert,

Mr. Sami Abushaikha, Legal Expert,

as Legal Advisers;

Mr. Jean-Pierre Quéneudec, Professor of International Law at the University of Paris I,

Mr. Jean Salmon, Professor at the Université libre de Bruxelles,

Mr. R. K. P. Shankardass, Senior Advocate, Supreme Court of India,

Former President of the International Bar Association,

Sir Ian Sinclair, K.C.M.G., Q.C., Barrister at Law, Member of the Institute of International Law,

Sir Francis Vallat, G.B.E., K.C.M.G., Q.C., Professor emeritus of International Law at the University of London,

as Counsel and Advocates;

Mr. Richard Meese, Advocate, partner in Frere Cholmeley, Paris,

Miss Nanette E. Pilkington, Advocate, Frere Cholmeley, Paris,

Mr. David S. Sellers, Solicitor, Frere Cholmeley, Paris,

and

the State of Bahrain,

represented by

H.E. Mr. Husain Mohammed Al Baharna, Minister of State for Legal Affairs, Barrister at Law, Member of the International Law Commission of the United Nations,

as Agent and Counsel;

Mr. Derek W. Bowett, C.B.E., Q.C., F.B.A., Whewell Professor emeritus at the University of Cambridge,

Mr. Keith Highet, Member of the Bars of the District of Columbia and New York,

† Mr. Eduardo Jiménez de Aréchaga, Professor of International Law at the Law School, Catholic University, Montevideo, Uruguay,

Mr. Elihu Lauterpacht, C.B.E., Q.C., Honorary Professor of International Law and Director of the Research Centre for International Law, University of Cambridge; Member of the Institute of International Law,

Mr. Prosper Weil, Professor emeritus at the Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris,

as Counsel and Advocates;

Mr. Donald W. Jones, Solicitor, Trowers & Hamlin, London,

Mr. John H. A. McHugo, Solicitor, Trowers & Hamlin, London,

Mr. David Biggerstaff, Solicitor, Trowers & Hamlin, London,

as Counsel,

LA COUR,

ainsi composée,

après délibéré en chambre du conseil,

rend l'arrêt suivant:

1. Le 8 juillet 1991, le ministre des affaires étrangères de l'Etat de Qatar (dénommé ci-après « Qatar ») a déposé au Greffe de la Cour une requête introduisant une instance contre l'Etat de Bahreïn (dénommé ci-après « Bahreïn ») au sujet de certains différends entre les deux Etats relatifs à la souveraineté sur les îles Hawar, aux droits souverains sur les hauts-fonds de Dibal et de Qit'at Jaradah, et à la délimitation des zones maritimes entre les deux Etats.

2. Dans sa requête, Qatar fondait la compétence de la Cour sur deux accords que les Parties avaient conclus en décembre 1987 et en décembre 1990, respectivement; selon le demandeur, l'objet et la portée de l'engagement ainsi pris en ce qui concerne la compétence de la Cour étaient déterminés par une formule proposée à Qatar par Bahreïn le 26 octobre 1988 et acceptée par Qatar en décembre 1990 (dénommée ci-après la « formule bahreïnite »).

3. Par lettres adressées au Greffier de la Cour le 14 juillet 1991 et le 18 août 1991, Bahreïn a contesté la base de compétence invoquée par Qatar.

4. Par ordonnance en date du 11 octobre 1991, le Président de la Cour, après avoir consulté les Parties en vertu de l'article 31 du Règlement, et compte tenu de l'accord intervenu entre elles au sujet de la procédure, a décidé que les pièces de la procédure écrite porteraient d'abord sur la question de la compétence de la Cour pour connaître du différend et sur celle de la recevabilité de la requête. Par cette même ordonnance, le Président a fixé des délais pour le dépôt d'un mémoire de Qatar et d'un contre-mémoire de Bahreïn sur les questions de compétence et de recevabilité; ces pièces ont été dûment déposées dans les délais ainsi fixés.

5. Par ordonnance en date du 26 juin 1992, la Cour, considérant que la présentation d'autres pièces de procédure par les Parties était nécessaire, a prescrit la présentation d'une réplique de Qatar et d'une duplique de Bahreïn sur les questions de compétence et de recevabilité, et a fixé des délais pour le dépôt de ces pièces; celles-ci ont été dûment déposées dans les délais ainsi fixés.

6. La Cour ne comptant sur le siège aucun juge de la nationalité des Parties, chacune d'elles a procédé, dans l'exercice du droit que lui confère le paragraphe 3 de l'article 31 du Statut, à la désignation d'un juge *ad hoc* pour siéger en l'affaire: Bahreïn a désigné M. Nicolas Valticos, et Qatar M. José Maria Ruda.

7. Au cours d'audiences publiques tenues entre le 28 février et le 11 mars 1994, les Parties ont été entendues sur les questions de compétence de la Cour et de recevabilité de la requête.

8. Dans la procédure écrite et la procédure orale, les conclusions ci-après ont été présentées par les Parties:

Au nom de Qatar:

« l'Etat de Qatar prie respectueusement la Cour de dire et juger, rejetant toutes revendications et conclusions contraires, que:

La Cour a compétence pour statuer sur le différend qui lui a été soumis dans la requête déposée par Qatar le 8 juillet 1991 et que la requête de Qatar est recevable. »

THE COURT,

composed as above,
after deliberation,

delivers the following Judgment:

1. On 8 July 1991 the Minister for Foreign Affairs of the State of Qatar (hereinafter referred to as "Qatar") filed in the Registry of the Court an Application instituting proceedings against the State of Bahrain (hereinafter referred to as "Bahrain") in respect of certain disputes between the two States relating to sovereignty over the Hawar islands, sovereign rights over the shoals of Dibal and Qit'at Jaradah, and the delimitation of the maritime areas of the two States.

2. In its Application, Qatar founded the jurisdiction of the Court upon two agreements between the Parties concluded in December 1987 and December 1990 respectively, the subject and scope of the commitment to jurisdiction being determined, according to the Applicant, by a formula proposed by Bahrain to Qatar on 26 October 1988 and accepted by Qatar in December 1990 (hereinafter referred to as the "Bahraini formula").

3. By letters addressed to the Registrar of the Court on 14 July 1991 and 18 August 1991, Bahrain contested the basis of jurisdiction invoked by Qatar.

4. By an Order dated 11 October 1991, the President of the Court, having consulted the Parties in accordance with Article 31 of the Rules of Court, and taking into account the agreement reached between them concerning procedure, decided that the written pleadings should first be addressed to the questions of the jurisdiction of the Court to entertain the dispute and of the admissibility of the Application. By the same Order, the President fixed time-limits for a Memorial by Qatar and a Counter-Memorial by Bahrain on the questions of jurisdiction and admissibility, and those pleadings were duly filed within the time-limits so fixed.

5. By an Order dated 26 June 1992, the Court, considering that the filing of further pleadings by the Parties was necessary, directed that a Reply by Qatar and a Rejoinder by Bahrain be filed on the questions of jurisdiction and admissibility, and fixed time-limits therefor; those pleadings were duly filed within the time-limits so fixed.

6. Since the Court included upon the Bench no judge of the nationality of either of the Parties, each Party proceeded to exercise the right conferred by Article 31, paragraph 3, of the Statute to choose a judge *ad hoc* to sit in the case; Bahrain chose Mr. Nicolas Valticos, and Qatar Mr. José Maria Ruda.

7. At public hearings held between 28 February and 11 March 1994, the Parties were heard on the questions of the Court's jurisdiction and the admissibility of the Application.

8. The following submissions were presented by the Parties in the oral and written proceedings:

On behalf of Qatar:

"the State of Qatar respectfully requests the Court to adjudge and declare, rejecting all contrary claims and submissions, that —

The Court has jurisdiction to entertain the dispute referred to in the Application filed by Qatar on 8 July 1991 and that Qatar's Application is admissible."

Au nom de Bahreïn:

«L'Etat de Bahreïn prie respectueusement la Cour de dire et juger, rejetant toutes revendications et conclusions contraires, qu'elle n'a pas compétence pour statuer sur le différend qui lui a été soumis dans la requête déposée par Qatar le 8 juillet 1991.»

9. Par arrêt du 1^{er} juillet 1994, la Cour a dit que les échanges de lettres entre le roi d'Arabie saoudite et l'émir de Qatar, datées des 19 et 21 décembre 1987, et entre le roi d'Arabie saoudite et l'émir de Bahreïn, datées des 19 et 26 décembre 1987, ainsi que le document intitulé «procès-verbal», signé à Doha le 25 décembre 1990 par les ministres des affaires étrangères de Bahreïn, de Qatar et de l'Arabie saoudite, constituaient des accords internationaux créant des droits et des obligations pour les Parties; et qu'aux termes de ces accords les Parties avaient pris l'engagement de soumettre à la Cour l'ensemble du différend qui les oppose, tel que circonscrit par la formule bahreïnite. Ayant noté qu'elle disposait seulement d'une requête de Qatar exposant les prétentions spécifiques de cet Etat dans le cadre de cette formule, la Cour a décidé de donner aux Parties l'occasion de lui soumettre l'ensemble du différend. Elle a fixé au 30 novembre 1994 la date d'expiration du délai dans lequel les Parties devaient agir conjointement ou individuellement à cette fin, et a réservé toute autre question pour décision ultérieure.

10. M. Ruda, juge *ad hoc*, est décédé le 7 juillet 1994 et, par lettre du 5 septembre 1994, l'agent de Qatar a fait savoir à la Cour que son gouvernement avait désigné pour le remplacer M. Santiago Torres Bernardez.

11. Par une lettre de l'agent de Bahreïn en date du 11 juillet 1994 et une lettre de l'agent de Qatar en date du 2 novembre 1994, la Cour a été informée de diverses mesures prises par les Parties aux fins de se conformer à son arrêt du 1^{er} juillet 1994.

12. Le 30 novembre 1994, dans le délai fixé par l'arrêt du 1^{er} juillet 1994, l'agent de Qatar a déposé au Greffe un document intitulé «Démarche tendant à donner effet aux points 3 et 4 du paragraphe 41 de l'arrêt rendu par la Cour le 1^{er} juillet 1994». L'agent faisait état, dans ce document, de l'«absence d'... accord des Parties pour agir conjointement» et y déclarait soumettre à la Cour «l'ensemble du différend qui oppose Qatar à Bahreïn, tel que circonscrit dans le texte ... que le procès-verbal de Doha de 1990 dénomme la «formule bahreïnite». Il poursuivait en ces termes:

«Les questions qui devaient être soumises à la Cour ont été définies de façon exhaustive par la commission tripartite (voir le paragraphe 18 de l'arrêt de la Cour du 1^{er} juillet 1994). L'objet du différend a été décrit en termes identiques dans les pièces écrites de Bahreïn et dans un projet de compromis qu'il a proposé le 20 juin 1992 (voir duplique de Bahreïn, annexe 1.3, p. 113).

Conformément aux droits et obligations créés par les accords internationaux de décembre 1987 et du 25 décembre 1990, les questions suivantes relèvent de la compétence de la Cour, et lui sont soumises en vertu de la requête introduite par Qatar le 5 juillet 1991 et de la présente démarche:

1. Les îles Hawar, y compris l'île de Janan;
2. Fasht al Dibal et Qit'at Jaradah;
3. Les lignes de base archipélagiques;
4. Zubarah;

On behalf of Bahrain:

"The State of Bahrain respectfully requests the Court to adjudge and declare, rejecting all contrary claims and submissions, that the Court is without jurisdiction over the dispute brought before it by the Application filed by Qatar on 8 July 1991."

9. By its Judgment of 1 July 1994, the Court found that the exchanges of letters between the King of Saudi Arabia and the Amir of Qatar dated 19 and 21 December 1987, and between the King of Saudi Arabia and the Amir of Bahrain dated 19 and 26 December 1987, and the document headed "Minutes" and signed at Doha on 25 December 1990 by the Ministers for Foreign Affairs of Bahrain, Qatar and Saudi Arabia, were international agreements creating rights and obligations for the Parties; and that, by the terms of those agreements, the Parties had undertaken to submit to the Court the whole of the dispute between them, as circumscribed by the Bahraini formula. Having noted that it had before it only an Application from Qatar setting out that State's specific claims in connection with that formula, the Court decided to afford the Parties the opportunity to submit to it the whole of the dispute. It fixed 30 November 1994 as the time-limit within which the Parties were jointly or separately to take action to that end; and reserved any other matters for subsequent decision.

10. Judge *ad hoc* Ruda died on 7 July 1994 and, by a letter dated 5 September 1994, the Agent of Qatar informed the Court that his Government had chosen Mr. Santiago Torres Bernárdez to replace him.

11. By a letter from the Agent of Bahrain dated 11 July 1994, and a letter from the Agent of Qatar dated 2 November 1994, the Court was informed of various measures taken by the Parties with a view to complying with its Judgment of 1 July 1994.

12. On 30 November 1994, within the time-limit laid down in the Judgment of 1 July 1994, the Agent of Qatar filed in the Registry a document entitled "Act to comply with paragraphs (3) and (4) of operative paragraph 41 of the Judgment of the Court dated 1 July 1994". In the document, the Agent referred to "the absence of an agreement between the Parties to act jointly" and declared that he was thereby submitting to the Court "the whole of the dispute between Qatar and Bahrain, as circumscribed by the text . . . referred to in the 1990 Doha Minutes as the 'Bahraini formula'". He continued thus:

"The matters which would be referred to the Court were exhaustively defined in the Tripartite Committee (see paragraph 18 of the Court's Judgment of 1 July 1994). The subject matters of the dispute were described in identical terms in Bahrain's written pleadings and in a draft special agreement proposed by Bahrain on 20 June 1992 (see Bahrain's Rejoinder, Annex I.3, p. 113).

The following subjects fall within the jurisdiction of the Court by virtue of the rights and obligations created by the international agreements of December 1987 and 25 December 1990 and are, by virtue of Qatar's Application dated 5 July 1991 and the present Act, submitted to the Court:

1. The Hawar Islands, including the island of Janan;
2. Fasht al Dibal and Qit'at Jaradah;
3. The archipelagic baselines;
4. Zubarah;

5. Les zones désignées pour la pêche des perles et pour la pêche des poissons et toutes autres questions liées aux limites maritimes.

Qatar considère que Bahreïn définit sa revendication concernant Zubarah comme une revendication de souveraineté.

Comme suite à sa requête, Qatar prie la Cour de dire et juger que Bahreïn n'a aucune souveraineté ni aucun autre droit territorial sur l'île de Janan et sur Zubarah, et que toute revendication de Bahreïn concernant les lignes de base archipelagiques et les zones désignées pour la pêche des perles et des poissons serait dénuée de pertinence aux fins de la délimitation maritime dans la présente instance.»

La «démarche» de Qatar était accompagnée du texte de plusieurs lettres et documents échangés entre les Parties après le prononcé de l'arrêt du 1^{er} juillet 1994 «en vue de parvenir à un accord pour soumettre à la Cour l'ensemble du différend par une démarche conjointe».

13. Le 30 novembre 1994 est en outre parvenue au Greffe, par télécopie, une lettre de l'agent de Bahreïn sous le couvert de laquelle celui-ci faisait tenir à la Cour un document intitulé «Rapport de l'Etat de Bahreïn à la Cour internationale de Justice sur la tentative faite par les Parties pour donner effet à l'arrêt rendu par la Cour le 1^{er} juillet 1994». L'agent indiquait dans ce «rapport» que son gouvernement s'était félicité de l'arrêt du 1^{er} juillet 1994 et qu'il avait interprété celui-ci comme confirmant que la soumission à la Cour de «l'ensemble du différend» devait avoir «un caractère consensuel, c'est-à-dire faire l'objet d'un accord entre les Parties». Or, exposait-il, Qatar avait abordé la discussion dans un esprit marqué par deux caractéristiques dont il avait «absolument refusé de s'écarter pour aller dans un sens acceptable pour Bahreïn». En premier lieu, les propositions de Qatar avaient «revêtu la forme de documents qui ne [pouvaient] être interprétés que comme devant s'inscrire dans le cadre du maintien de l'affaire introduite par la requête de Qatar du 8 juillet 1991»; et, en second lieu, Qatar avait dénié à Bahreïn «le droit de décrire, définir ou identifier, selon les termes choisis par Bahreïn lui-même, les questions que ce dernier souhait[ait] précisément voir inclure dans le litige», et s'était opposé au «droit de Bahreïn de faire figurer sur la liste des questions en litige un point intitulé «souveraineté sur Zubarah». L'agent de Bahreïn soulignait en outre qu'à la suite de l'échec des négociations le dernier projet de démarche conjointe proposé par Bahreïn avait été retiré et n'était plus ouvert à acceptation. Enfin, l'agent expliquait que, de l'avis de son gouvernement, l'arrêt du 1^{er} juillet 1994 impliquait que les Parties «devaient porter leur différend devant la Cour sur la base d'une demande nouvelle et formulée d'un commun accord». Il confirmait la conclusion de Bahreïn selon laquelle la Cour «n'a pas compétence dans l'affaire introduite par la requête que Qatar a déposée le 8 juillet 1991» et affirmait qu'en l'absence de consentement de Bahreïn il ne pouvait être remédié à ce défaut de compétence par une démarche individuelle de Qatar faisant référence à la souveraineté sur Zubarah, que cette démarche prenne la forme d'un amendement à sa requête originelle ou d'une nouvelle requête.

L'exemplaire original du «rapport» de Bahreïn a été reçu au Greffe, par courrier spécial, le 1^{er} décembre 1994; il était accompagné d'un recueil de «tous les documents échangés entre les deux Parties du 1^{er} juillet 1994 à ce jour». La plupart de ces documents étaient aussi produits en annexe à la «démarche» de Qatar.

14. Par lettre du 5 décembre 1994, parvenue au Greffe le même jour par télécopie, l'agent de Bahreïn a transmis à la Cour un document intitulé «Observa-

5. The areas for fishing for pearls and for fishing for swimming fish and any other matters connected with maritime boundaries.

It is understood by Qatar that Bahrain defines its claim concerning Zubarah as a claim of sovereignty.

Further to its Application Qatar requests the Court to adjudge and declare that Bahrain has no sovereignty or other territorial right over the island of Janan or over Zubarah, and that any claim by Bahrain concerning archipelagic baselines and areas for fishing for pearls and swimming fish would be irrelevant for the purpose of maritime delimitation in the present case."

Qatar's "Act" was accompanied by the texts of several letters and documents exchanged between the Parties after the Judgment of 1 July 1994 "with a view to reaching an agreement to ensure the submission to the Court of the whole of the dispute by way of a joint act".

13. On 30 November 1994, the Registry also received, by facsimile, a letter from the Agent of Bahrain communicating to the Court a document entitled "Report of the State of Bahrain to the International Court of Justice on the attempt by the Parties to implement the Court's Judgment of 1st July, 1994". In that "Report", the Agent stated that his Government had welcomed the Judgment of 1 July 1994 and understood it as confirming that the submission to the Court of "the whole of the dispute" must be "consensual in character, that is, a matter of agreement between the Parties". Yet, he observed, Qatar's approach to the discussion had been dominated by two features from which it had "resolutely declined to move in any way acceptable to Bahrain". First, Qatar's proposals had "taken the form of documents that can only be read as designed to fall within the framework of the maintenance of the case commenced by Qatar's Application of 8th July, 1991"; and, second, Qatar had denied Bahrain "the right to describe, define or identify, in words of its own choosing, the matters which it wishes specifically to place in issue", and had opposed "Bahrain's right to include in the list of matters in dispute the item of 'sovereignty over Zubarah'". The Agent of Bahrain emphasized moreover that, following the breakdown of the negotiations, the last draft joint act proposed by Bahrain had been withdrawn and was no longer open to acceptance. Finally, the Agent explained that, in his Government's opinion, the Judgment of 1 July 1994 implied that the Parties "should bring their dispute before the Court on the basis of new, and agreed, terms of reference". He confirmed Bahrain's conclusion that "the Court does not have jurisdiction in the case commenced by the Qatari Application of 8th July, 1991" and affirmed that, without Bahrain's consent, there could be no curing that defect of jurisdiction by means of an individual act of Qatar making reference to sovereignty over Zubarah, whether through an amendment to its original application or a fresh application.

The original of the "Report" of Bahrain was received in the Registry, by courier, on 1 December 1994; it was accompanied by a separate volume of "all documents which have passed between the two sides since 1st July 1994". Most of those documents were also appended to the Qatari "Act".

14. By letter dated 5 December 1994, which reached the Registry the same day by facsimile, the Agent of Bahrain transmitted to the Court a document

II DELIMITATION MARITIME ET QUESTIONS TERRITORIALES (ARRÊT)

tions de l'Etat de Bahreïn concernant la «démarche» de Qatar du 30 novembre 1994». Dans ce document, la «démarche» de Qatar était qualifiée d'«intrinsèquement imparfaite». L'agent de Bahreïn expliquait la position de son gouvernement en ces termes:

«la Cour n'emploie jamais dans son arrêt l'expression «l'une ou l'autre des Parties» pour indiquer qu'une Partie pouvait seule soumettre le différend à la Cour. C'est «aux Parties» — et non à l'une ou l'autre ou l'une d'entre elles — que la Cour a donné l'occasion de la saisir de l'affaire. Ce qui montre clairement que la Cour s'en tient à l'exigence fondamentale du consentement des Parties, aussi bien celui du défendeur que celui du demandeur.

Bahreïn est convaincu qu'en employant, dans son arrêt, au point 4 du paragraphe 41, le mot «individuellement» et au paragraphe 38 les mots «démarches individuelles» (au pluriel) des Parties, la Cour envisageait la possibilité que les Parties concluent un accord pour soumettre l'affaire à la Cour, tout en reconnaissant qu'elles pourraient décider d'exprimer cet accord entre elles par des démarches concordantes et effectivement identiques, mais néanmoins individuelles»;

et il poursuivait:

«Bahreïn pense que la Cour n'a pas dit dans son arrêt du 1^{er} juillet 1994 qu'elle était compétente pour connaître de l'affaire introduite par la requête unilatérale de Qatar de 1991. Il s'ensuit que si la Cour n'était pas compétente à l'époque, la démarche individuelle de Qatar du 30 novembre, même analysée à la lumière de l'arrêt, ne saurait établir cette compétence ni saisir valablement la Cour en l'absence du consentement de Bahreïn. A l'évidence, Bahreïn n'a pas donné pareil consentement.»

Enfin, l'agent de Bahreïn concluait comme suit:

«Chaque Etat possède le droit souverain de décider s'il consent à la compétence de la Cour et de déterminer les limites, conditions et modalités d'application de ce consentement. Chaque Etat possède également le droit souverain de refuser de se présenter devant la Cour. Bahreïn possède ce droit, au même titre que tout autre Etat. C'est uniquement par respect et courtoisie envers la Cour que Bahreïn a exposé les raisons de sa décision de ne pas se présenter, dans ces conditions, devant elle. La prérogative souveraine de Bahreïn en la matière n'en demeure pas moins absolue.»

15. Une copie de chacun des documents produits par Qatar et Bahreïn mentionnés aux paragraphes 11 à 14 ci-dessus a été dûment transmise à l'autre Partie par le Greffe dès leur réception.

* *

16. La Cour rappellera tout d'abord que, par sa requête déposée au Greffe le 8 juillet 1991, Qatar a introduit devant la Cour une instance contre Bahreïn

«au sujet de certains différends existant entre eux relativement à la souveraineté sur les îles Hawar, aux droits souverains sur les hauts-fonds de Dibal et de Qit'at Jaradah et à la délimitation des zones maritimes entre les deux Etats».

entitled "Comments by the State of Bahrain on the Qatari 'Act' of 30th November, 1994". In that document the Qatari "Act" was termed "inherently defective". Bahrain's Agent explained the position of his Government as follows:

"Nor does the Judgment use the words 'either of the Parties' to indicate that one Party alone could complete the process of reference to the Court. It is to 'the Parties' — and not to either or one of them — that the Court afforded the opportunity to seise it of the Case. This reflects the Court's adherence to the dominant requirement of the consent of the Parties, no less of the Respondent than of the Applicant.

It is the belief of Bahrain that when, in its Judgment, the Court spoke in paragraph 41 (4) of 'separately', and in paragraph 38 of 'separate Acts' (in the plural) by the Parties, the Court had in mind the prospect that the Parties would conclude an agreement submitting the Case to the Court but recognized the possibility that the Parties might decide to express that agreement between them by concordant, and effectively identical, but nonetheless separate Acts";

and, he continued,

"It is Bahrain's submission that the Court did not declare in its Judgment of 1st July, 1994 that it had jurisdiction in the Case brought before it by virtue of Qatar's unilateral application of 1991. Consequently, if the Court did not have jurisdiction at that time, then the Qatari separate Act of 30th November, even when considered in the light of the Judgment, cannot create that jurisdiction or effect a valid submission in the absence of Bahrain's consent. Clearly, Bahrain has given no such consent."

Bahrain's Agent concluded thus:

"Every State possesses the sovereign right to determine whether it consents to the jurisdiction of the Court and to determine the limits, conditions and method of implementation of its consent. Every State also possesses the sovereign right to decline to appear before the Court. Bahrain possesses this right in the same measure as any other State. Bahrain has given reasons for its decision not to appear before the Court in the circumstances that have developed only out of respect for, and as an act of courtesy towards, the Court. However, it remains a fact that the absoluteness of Bahrain's sovereign prerogative in this respect cannot be questioned."

15. A copy of each of the documents produced by Qatar and Bahrain and mentioned in paragraphs 11 to 14 above was duly transmitted to the other Party by the Registry upon receipt.

* *

16. The Court begins by calling to mind that, by its Application filed in the Registry on 8 July 1991, Qatar instituted proceedings before the Court against Bahrain

"in respect of certain existing disputes between them relating to sovereignty over the Hawar islands, sovereign rights over the shoals of Dibal and Qit'at Jaradah, and the delimitation of the maritime areas of the two States".

Selon Qatar, les deux Etats:

«se sont l'un et l'autre expressément engagés, dans leurs accords de décembre 1987 ... et de décembre 1990 ..., à soumettre leurs différends à la Cour».

Les deux Parties ayant «donné leur consentement par les accords internationaux susvisés», la Cour serait en mesure, selon Qatar, «d'exercer sa compétence pour se prononcer sur ces différends».

Bahreïn a soutenu au contraire que le procès-verbal de 1990 ne constituait pas un instrument juridiquement contraignant. Il a ajouté qu'en tout état de cause les dispositions combinées des échanges de lettres de 1987 et du procès-verbal de 1990 ne permettaient pas à Qatar de saisir unilatéralement la Cour. Selon Bahreïn, la Cour ne serait dès lors pas compétente pour statuer sur le différend.

17. Comme il a été rappelé ci-dessus (paragraphe 9), la Cour, par arrêt du 1^{er} juillet 1994, a dit que les Parties avaient pris l'engagement de lui soumettre l'ensemble du différend qui les oppose. Elle a décidé de donner aux Parties l'occasion de lui soumettre l'ensemble de ce différend et a fixé au 30 novembre 1994 la date d'expiration du délai dans lequel celles-ci devaient agir conjointement ou individuellement à cette fin.

18. Par déclaration faite le jour même du prononcé de l'arrêt, le ministre des affaires étrangères de Bahreïn s'est félicité de la décision ainsi prise et a invité les représentants de Qatar «à une réunion qui devrait avoir lieu dès que possible afin de préparer la signature d'un texte commun à soumettre à la Cour». Le 6 juillet 1994, l'agent de Qatar écrivait de son côté à l'agent de Bahreïn en formulant le souhait qu'ils puissent se rencontrer «le plus rapidement possible ... pour discuter de la possibilité d'agir conjointement pour soumettre à la Cour l'ensemble du différend» et en exprimant la conviction qu'il serait possible «de convenir d'une démarche conjointe visant à donner effet à la décision de la Cour». Après divers échanges de correspondance, les intéressés se réunirent à Londres les 6 octobre, 22 octobre et 14 novembre 1994.

19. Lors de la réunion du 6 octobre 1994, l'agent de Qatar proposa que les deux agents soumettent par lettre conjointe à la Cour l'ensemble du différend, tel que circonscrit par la formule bahreïnite, dans les termes avancés par Bahreïn lors de la réunion de la commission tripartite des 6 et 7 décembre 1988, à savoir:

- «1. Les îles Hawar, y compris l'île de Janan;
2. Fasht al Dibal et Qit'at Jaradah;
3. Les lignes de base archipélagiques;
4. Zubarah;
5. Les zones désignées pour la pêche des perles et pour la pêche des poissons et toutes autres questions liées aux limites maritimes.»

A l'occasion de cette même réunion, l'agent de Bahreïn proposa la signature par les deux gouvernements d'un projet de compromis ayant pour objet de saisir la Cour de l'ensemble des questions telles que définies

According to Qatar, the two States:

"have made express commitments in the agreements of December 1987 . . . and December 1990 . . . to refer their disputes to the . . . Court".

As both Parties had "given their requisite consent through the international agreements referred to above", the Court, according to Qatar, is in a position "to exercise jurisdiction to adjudicate upon those disputes".

Bahrain maintained on the contrary that the 1990 Minutes did not constitute a legally binding instrument. It went on to say that, in any event, the combined provisions of the 1987 exchanges of letters and of the 1990 Minutes were not such as to enable Qatar to seise the Court unilaterally. According to Bahrain, the Court therefore lacks jurisdiction to adjudicate upon the dispute.

17. As stated above (paragraph 9), by its Judgment of 1 July 1994 the Court found that the Parties had undertaken to submit to it the whole of the dispute between them. It decided to afford the Parties the opportunity to submit to it the whole of that dispute, and fixed 30 November 1994 as the time-limit within which they were, jointly or separately, to take action to this end.

18. By a declaration made on the very day on which the Judgment was delivered, the Minister for Foreign Affairs of Bahrain expressed his appreciation of the decision thus reached and invited the representatives of Qatar "to a meeting at the earliest possible opportunity in order to work towards the signing of a joint submission". On 6 July 1994, the Agent of Qatar, for his part, wrote to the Agent of Bahrain, expressing the hope that they might meet "as early as possible . . . to discuss together whether it would be possible to act jointly so as to ensure that the whole of the dispute is placed before the Court" and expressing the conviction that they would be able "to agree on a joint compliance with the decision of the Court". After various exchanges of correspondence, the persons concerned met in London on 6 October, 22 October and 14 November 1994.

19. During the meeting of 6 October 1994, the Agent of Qatar proposed that the two Agents should submit to the Court by a joint letter the whole of the dispute, as circumscribed by the Bahraini formula, in the terms suggested by Bahrain during the meeting of the Tripartite Committee on 6 and 7 December 1988, namely:

- "1. The Hawar Islands, including the island of Janan
2. Fasht al Dibal and Qit'at Jaradah
3. The archipelagic baselines
4. Zubarah
5. The areas for fishing for pearls and for fishing for swimming fish and any other matters connected with maritime boundaries."

On the occasion of that same meeting, the Agent of Bahrain proposed the signature by the two Governments of a draft of a Special Agreement whose object would be to seise the Court of all of the issues as defined by

par chacune des Parties. L'article II du projet comportait un membre de phrase introductif libellé comme suit: «cette demande porte sur les questions litigieuses suivantes: —». Mais la phrase s'interrompait là, de sorte que les questions faisant l'objet du différend n'y étaient pas énumérées. Le projet de Bahreïn soulevait par ailleurs diverses autres questions: système de coordonnées géographiques à utiliser pour la délimitation maritime; nomination d'un expert par la Cour en vue de cette délimitation; organisation de la procédure écrite; caractère définitif et obligatoire de l'arrêt; entrée en vigueur et notification du compromis; traduction en arabe du texte original anglais de celui-ci.

20. Lors de la deuxième réunion, tenue le 22 octobre 1994, l'agent de Qatar proposa un nouveau texte, analogue au premier, mais traitant en outre du système de coordonnées géographiques à utiliser, de la langue des pièces de procédure et de la fixation des délais pour leur dépôt simultané. L'agent de Bahreïn proposa, quant à lui, une démarche conjointe prenant la forme d'un acte signé par les deux agents et priant la Cour de trancher toute question qui pouvait faire l'objet d'un différend entre les Parties. Le projet bahreïnite énumérait ces questions en reprenant la liste proposée par Bahreïn lors de la réunion de la commission tripartite des 6 et 7 décembre 1988, mais en précisant en outre, pour ce qui est des points 1 et 4, que la demande adressée à la Cour concernait la souveraineté sur les îles Hawar et la souveraineté sur Zubarah. Le document comportait quelques simplifications en ce qui concerne les questions procédurales abordées dans le premier texte. Il priait la Cour de modifier le titre de l'affaire pour bien montrer que celle-ci serait examinée à la suite, non pas d'une requête unilatérale d'une Partie, mais d'une démarche conjointe des deux Parties, et pour se conformer «à la présentation qui est d'usage dans les affaires soumises à la Cour conjointement».

Au cours de la même réunion, l'agent de Qatar proposa à nouveau que l'objet du litige soit décrit dans la démarche conjointe selon les termes envisagés en 1988, mais suggéra en outre que soient jointes à cette démarche deux annexes dans lesquelles les Parties pourraient expliciter leurs prétentions, et grâce auxquelles Bahreïn pourrait préciser qu'il entendait présenter des revendications de souveraineté sur Zubarah. Bahreïn rejeta «la proposition qatarie de démarche conjointe accompagnée de deux annexes, que les questions en litige soient énumérées ou non dans la partie principale de la démarche conjointe» et insista pour que la «souveraineté sur Zubarah» figure dans le texte même de la démarche.

21. Dans un mémorandum du 12 novembre 1994, Bahreïn réaffirma sa position notamment en ce qui concerne la désignation d'un expert technique par la Cour, la fixation des délais de procédure et la modification du titre de l'affaire; à ce mémorandum était joint le texte d'un nouveau projet de démarche conjointe qui ne différait du projet du 22 octobre qu'en ce qui concerne le système de coordonnées géographiques à utiliser. Aucun progrès ne fut réalisé lors de la troisième réunion, tenue le 14 novembre 1994, au cours de laquelle Qatar présenta de son côté une version révisée de son texte du 22 octobre. Puis, le 19 novembre 1994,

each of the Parties. Article II of the draft contained an introductory phrase worded as follows: "The above request covers the following matters in dispute: —". But the sentence broke off there, with the result that the questions forming the subject-matter of the dispute were not enumerated. The Bahraini draft moreover raised various other questions, i.e., the system of geographic co-ordinates to be used for the maritime delimitation; the appointment of an expert by the Court for that delimitation; the organization of the written proceedings; the final and binding character of the Judgment; the entry into force and notification of the Special Agreement, and its translation into Arabic from the original English.

20. At the second meeting, held on 22 October 1994, the Agent of Qatar proposed a new text similar to its first, but dealing in addition with the system of geographic co-ordinates to be employed, the language of the written pleadings and the fixing of time-limits for their simultaneous filing. The Agent of Bahrain proposed, for his part, a joint initiative taking the form of an Act signed by the two Agents and requesting the Court to decide any question which might be a matter of difference between the Parties. The Bahraini draft enumerated those matters, adopting the list proposed by Bahrain at the meeting of the Tripartite Committee on 6 and 7 December 1988, but specifying in addition, as to points 1 and 4, that the request to the Court concerned sovereignty over the Hawar islands and sovereignty over Zubarah. The document included certain simplifications with respect to the procedural questions raised in the first text. It requested the Court to amend the title of the case to make it clear that it would be dealt with, not pursuant to an Application by one Party, but to a joint initiative by the two Parties, and in order to comply with "the pattern of names in other cases placed before the Court jointly by the Parties".

In the course of the same meeting, the Agent of Qatar once again proposed that the subject of the dispute should be described in the Joint Act in accordance with the terms contemplated in 1988, but further suggested that two annexes should be appended thereto in which the Parties could set forth their claims in detail, and which would enable Bahrain to specify its intention to lay claim to sovereignty over Zubarah. Bahrain rejected "the proposal made by Qatar for a Joint Act, with two annexes, whether with, or without, the itemization of the issues of dispute in the main body of the Joint Act" and insisted that "sovereignty over Zubarah" ought to appear in the main body of the Joint Act.

21. In a memorandum of 12 November 1994, Bahrain restated its position particularly with respect to the appointment of a technical expert by the Court, the fixing of procedural time-limits and the modification of the title of the case; attached to this memorandum was the text of a new draft joint act, which differed from the draft of 22 October only in respect of the system of geographic co-ordinates to be used. No progress was made at the third meeting, held on 14 November 1994, during which Qatar, for its part, presented a revised version of its 22 October text. Subsequently, on 19 November 1994, the Agent of Qatar sent the

l'agent de Qatar adressa à celui de Bahreïn un quatrième projet dans lequel figurait, après l'énumération des questions telles qu'antérieurement formulées, une phrase par laquelle les deux Parties auraient déclaré :

« Nous considérons que Bahreïn définit sa revendication concernant Zubarah comme une revendication de souveraineté. »

Par lettre du 25 novembre 1994, l'agent de Bahreïn rejeta cette nouvelle proposition en rappelant ses positions tant sur ce point que sur divers autres et invita l'agent de Qatar à répondre positivement à son offre du 12 novembre. Puis l'agent de Bahreïn fit connaître à celui de Qatar, le 27 novembre 1994, qu'il lui paraissait inutile de tenir une quatrième réunion le 28 novembre.

22. Comme il a déjà été indiqué (paragraphe 12 ci-dessus), à la suite de l'échec de ces négociations, Qatar a présenté le 30 novembre 1994 à la Cour une « démarche tendant à donner effet aux points 3 et 4 du paragraphe 41 de l'arrêt rendu par la Cour le 1^{er} juillet 1994 ». Dans ses observations du 5 décembre 1994 sur la démarche de Qatar, exposées au paragraphe 14 ci-dessus, Bahreïn a cependant souligné qu'à son opinion

« la Cour n'a pas dit dans son arrêt du 1^{er} juillet 1994 qu'elle était compétente pour connaître de l'affaire introduite par la requête unilatérale de Qatar de 1991. Il s'ensuit que si la Cour n'était pas compétente à l'époque, la démarche individuelle de Qatar du 30 novembre, même analysée à la lumière de l'arrêt, ne saurait établir cette compétence ni saisir valablement la Cour en l'absence de consentement de Bahreïn. »

23. La Cour rappellera qu'elle avait, dans son arrêt du 1^{er} juillet 1994, réservé pour décision ultérieure toute question non tranchée dans ledit arrêt. Elle note par ailleurs que Bahreïn maintient les exceptions qu'il avait formulées à l'encontre de la requête de Qatar. Il appartient dès lors à la Cour de se prononcer sur ces exceptions dans la décision qu'elle doit maintenant rendre en ce qui concerne d'une part sa compétence pour statuer sur le différend qui lui est soumis et d'autre part la recevabilité de la requête.

* * *

24. Comme il a été rappelé ci-dessus (paragraphe 9), la Cour, dans son arrêt du 1^{er} juillet 1994, a dit

« que les échanges de lettres entre le roi d'Arabie saoudite et l'émir de Qatar, datées des 19 et 21 décembre 1987, et entre le roi d'Arabie saoudite et l'émir de Bahreïn, datées des 19 et 26 décembre 1987, ainsi que le document intitulé « procès-verbal », signé à Doha le 25 décembre 1990 par les ministres des affaires étrangères de Bahreïn, de Qatar et de l'Arabie saoudite, constituent des accords internationaux créant des droits et des obligations pour les Parties »

et

Agent of Bahrain a fourth draft which included, after the enumeration of the matters as they had previously been defined, a sentence in which the two Parties declared:

"We understand that Bahrain defines its claim concerning Zubarah as a claim of sovereignty."

By a letter dated 25 November 1994, the Agent of Bahrain rejected that new proposal, recalling its position both on that point and on several others, and invited the Agent of Qatar to give a positive response to his offer of 12 November. The Agent of Bahrain then informed the Agent of Qatar, on 27 November 1994, that it seemed pointless to hold a fourth meeting on 28 November.

22. As already mentioned (paragraph 12 above), after the breakdown of those negotiations, Qatar addressed to the Court on 30 November 1994 an "Act to comply with paragraphs (3) and (4) of operative paragraph 41 of the Judgment of the Court dated 1 July 1994". In its observations of 5 December 1994 on Qatar's Act, set out in paragraph 14 above, Bahrain stressed, however, that in its view

"the Court did not declare in its Judgment of 1st July, 1994 that it had jurisdiction in the Case brought before it by virtue of Qatar's unilateral application of 1991. Consequently, if the Court did not have jurisdiction at that time, then the Qatari separate Act of 30th November, even when considered in the light of the Judgment, cannot create that jurisdiction or effect a valid submission in the absence of Bahrain's consent."

23. The Court recalls that, in its Judgment of 1 July 1994, it reserved for subsequent decision all such matters as had not been decided in that Judgment. It notes moreover that Bahrain maintains the objections that it raised with respect to the Application of Qatar. Accordingly, it falls to the Court to rule on those objections in the decision it must now give on the one hand, on its jurisdiction to adjudicate upon the dispute submitted to it and, on the other, on the admissibility of the Application.

* * *

24. As stated above (paragraph 9), in its Judgment of 1 July 1994, the Court found

"that the exchanges of letters between the King of Saudi Arabia and the Amir of Qatar dated 19 and 21 December 1987, and between the King of Saudi Arabia and the Amir of Bahrain dated 19 and 26 December 1987, and the document headed 'Minutes' and signed at Doha on 25 December 1990 by the Ministers for Foreign Affairs of Bahrain, Qatar and Saudi Arabia, are international agreements creating rights and obligations for the Parties"

and

«qu'aux termes de ces accords les Parties ont pris l'engagement de soumettre à la Cour l'ensemble du différend qui les oppose, tel que circonscrit dans le texte proposé par Bahreïn à Qatar le 26 octobre 1988, et accepté par Qatar en décembre 1990, que le procès-verbal de Doha de 1990 dénomme la «formule bahreïnite» (*C.I.J. Recueil 1994*, p. 126-127, par. 41, points 1 et 2).

La Cour doit dès lors examiner plus avant le contenu des obligations contractées par les Parties aux termes des accords de 1987 et de 1990, aux fins de déterminer si elle est compétente pour statuer sur le différend.

25. Le paragraphe 1 du procès-verbal de Doha consigne l'accord des Parties pour «réaffirmer ce dont [elles] étaient convenues précédemment». Qatar et Bahreïn reconnaissent que cette expression couvre les engagements auxquels ils ont souscrit en 1987; mais Bahreïn considère que sa portée est beaucoup plus large et qu'elle englobe notamment tout ce dont les Parties sont convenues au cours des travaux de la commission tripartite.

26. La Cour s'attachera tout d'abord à définir la portée exacte des engagements pris par les Parties en 1987, qu'elles ont entendu réaffirmer en 1990. A cet égard, les textes essentiels concernant la compétence de la Cour sont les points 1 et 3 des lettres du 19 décembre 1987. En les acceptant, Qatar et Bahreïn sont convenus d'une part que:

«Toutes les questions en litige seront soumises à la Cour internationale de Justice, à La Haye, pour qu'elle rende une décision définitive et obligatoire pour les deux parties, qui devront en exécuter les dispositions»,

et d'autre part que soit constituée une commission tripartite

«en vue d'entrer en rapport avec la Cour internationale de Justice et d'accomplir les formalités requises pour que le différend soit soumis à la Cour conformément à son Règlement et à ce qu'elle prescrira, afin que la Cour puisse rendre une décision définitive et obligatoire pour les deux parties».

Ni Qatar ni Bahreïn ne contestent s'être engagés conformément à ces textes; toutefois, ils sont en désaccord sur le sens à attribuer auxdits textes considérés conjointement et, partant, sur la portée de cet engagement. Selon Qatar, en y souscrivant, les Parties ont conféré compétence à la Cour, de façon claire et inconditionnelle, pour connaître des questions en litige entre elles. Les travaux de la commission tripartite avaient seulement pour but d'examiner les procédures à suivre pour mettre en œuvre l'engagement ainsi pris de saisir la Cour; et rien n'indiquait qu'il eût fallu suivre à cet effet une méthode ou une procédure particulière, pourvu que la saisine de la Cour ait lieu «conformément à son Règlement et à ce qu'elle prescrira». Pour Bahreïn, au contraire, les textes en question exprimaient seulement un consentement de principe des Parties à saisir la Cour, mais ledit consentement était clairement subordonné à la conclu-

"that by the terms of those agreements the Parties have undertaken to submit to the Court the whole of the dispute between them, as circumscribed by the text proposed by Bahrain to Qatar on 26 October 1988, and accepted by Qatar in December 1990, referred to in the 1990 Doha Minutes as the 'Bahraini formula'" (*I.C.J. Reports 1994*, pp. 126-127, para. 41 (1)-(2)).

The Court must therefore pursue its examination of the content of the obligations entered into by the Parties by the terms of the Agreements of 1987 and 1990, in order to determine whether it has jurisdiction to adjudicate upon the dispute.

25. Paragraph 1 of the Doha Minutes places on record the agreement of the Parties to "*reaffirm what was agreed previously between [them]*". Qatar and Bahrain both acknowledge that that expression covers the commitments entered into by them in 1987; but Bahrain considers that its scope is much more extensive and that, in particular, it covers everything agreed upon by the Parties in the course of the meetings of the Tripartite Committee.

26. The Court will proceed, first of all, to define the precise scope of the commitments which the Parties entered into in 1987 and agreed to reaffirm in 1990. In this regard, the essential texts concerning the jurisdiction of the Court are points 1 and 3 of the letters of 19 December 1987. By accepting those points, Qatar and Bahrain agreed, on the one hand, that

"All the disputed matters shall be referred to the International Court of Justice, at The Hague, for a final ruling binding upon both parties, who shall have to execute its terms"

and, on the other, that a Tripartite Committee be formed

"for the purpose of approaching the International Court of Justice, and satisfying the necessary requirements to have the dispute submitted to the Court in accordance with its regulations and instructions so that a final ruling, binding upon both parties, be issued".

Neither Qatar nor Bahrain denies having committed itself in accordance with those texts; however, they differ as to the meaning to be given to those texts when read together and, hence, as to the scope of that commitment. Qatar maintains that, by that undertaking, the Parties clearly and unconditionally conferred upon the Court jurisdiction to deal with the disputed matters between them. The work of the Tripartite Committee was directed solely to considering the procedures to be followed to implement the commitment thus made to seise the Court, and there was nothing to show that any particular method or procedure ought to have been followed to that end, provided that the seisin of the Court took place "in accordance with its regulations and instructions". Bahrain on the contrary maintains that the texts in question expressed only the Parties' consent in principle to a seisin of the Court, but that such consent

sion, au terme des travaux de la commission tripartite, d'un compromis exposant les questions qui seraient posées à la Cour d'un commun accord et réglant un certain nombre de questions de procédure connexes. Bahreïn soutient que son interprétation des textes est corroborée par la conduite ultérieure des Parties, dans la mesure où les travaux de la commission tripartite, auxquels les deux Parties ont pris part, ont porté exclusivement sur la rédaction d'un compromis en vue de soumettre les questions en litige à la Cour.

27. La Cour ne peut partager les vues de Bahreïn à ce propos. Elle ne trouve ni dans le point 1 ni dans le point 3 des lettres du 19 décembre 1987 la condition alléguée par Bahreïn. Certes il ressort du point 3 que les Parties n'envisageaient pas une saisine de la Cour sans discussion préalable, au sein de la commission tripartite, des formalités requises à cet effet. Mais les deux Etats n'en avaient pas moins convenu de soumettre à la Cour toutes les questions en litige entre eux et la commission avait seulement pour rôle d'assurer l'exécution de cet engagement en aidant les Parties à entrer en rapport avec la Cour et à la saisir dans les formes prescrites par son Règlement. Aux termes du point 3, aucune des modalités particulières de saisine prévues par le Règlement n'était privilégiée ou exclue. Au surplus, rien ne se serait opposé à ce que Bahreïn indiquât dans sa réponse du 26 décembre 1987 que son acceptation de la compétence de la Cour était subordonnée à la conclusion d'un compromis prévoyant la saisine conjointe de celle-ci. Or la Cour constate que la lettre de Bahreïn exprime son adhésion sans réserve aux propositions du roi d'Arabie saoudite.

28. La Cour ne saurait davantage faire siennes les conclusions que Bahreïn tire de la conduite ultérieure des Parties. En effet, s'il est indéniable que la commission tripartite s'est attachée exclusivement à tenter de mettre au point le texte d'un compromis fixant l'objet du différend, cela ne signifie nullement que les Parties aient considéré que c'était là la seule voie ouverte par l'accord de 1987. Au contraire, tout porte à croire que si la commission a exploré cette voie, c'est simplement parce que celle-ci lui a paru, à l'époque, la plus naturelle et la plus propre à donner effet au consentement des Parties.

29. La commission tripartite s'est réunie pour la dernière fois en décembre 1988, sans que les Parties soient parvenues à un accord sur la définition des «questions en litige» ni sur les «formalités requises pour que le différend soit soumis à la Cour». Par ailleurs, les procès-verbaux des réunions de la commission étaient des documents diplomatiques consignait l'état d'avancement des négociations, qui ne possédaient pas de valeur juridique contraignante. La Cour en conclut que, du point de vue de sa compétence, le seul engagement antérieur que les Parties ont entendu réaffirmer dans l'accord international que constitue le procès-verbal du 25 décembre 1990 est l'engagement qu'elles avaient pris en 1987, conformément aux «principes pour un cadre de règlement» de 1983, de soumettre à la Cour «toutes les questions en litige» et d'exécuter

was clearly subject to the conclusion of a Special Agreement marking the end of the work of the Tripartite Committee, setting forth the questions to be put to the Court by mutual agreement and settling a number of related procedural questions. Bahrain maintains that its interpretation of the texts is corroborated by the subsequent conduct of the Parties, in so far as the work of the Tripartite Committee, in which the two Parties participated, was concerned exclusively with the drawing up of a Special Agreement to submit the disputed matters to the Court.

27. The Court cannot agree with Bahrain in this respect. Neither in point 1 nor in point 3 of the letters of 19 December 1987 can it find the condition alleged by Bahrain to exist. It is indeed apparent from point 3 that the Parties did not envisage seising the Court without prior discussion, in the Tripartite Committee, of the formalities required to do so. But the two States had nonetheless agreed to submit to the Court all the disputed matters between them, and the Committee's only function was to ensure that this commitment was given effect, by assisting the Parties to approach the Court and to seise it in the manner laid down by its Rules. By the terms of point 3, neither of the particular modalities of seisin contemplated by the Rules of Court was either favoured or rejected. Moreover, there would have been nothing to prevent Bahrain's saying in its reply of 26 December 1987 that its acceptance of the Court's jurisdiction was subject to the conclusion of a special agreement providing for joint seisin of the Court. Yet the Court notes that Bahrain's letter expresses its unreserved adhesion to the proposals made by the King of Saudi Arabia.

28. The Court is not able either to accept the conclusions that Bahrain draws from the subsequent conduct of the Parties. Indeed, while it is undeniable that the Tripartite Committee focused exclusively upon the attempt to finalize the text of a special agreement determining the subject-matter of the dispute, this does not at all mean that the Parties took that approach to be the only one sanctioned by the Agreement of 1987. On the contrary, everything tends to suggest that, if the Committee explored that possibility, it did so simply because that course appeared to it, at the time, to be the most natural and the best suited to give effect to the consent of the Parties.

29. The Tripartite Committee met for the last time in December 1988, without the Parties having reached agreement either as to the "disputed matters" or as to the "necessary requirements to have the dispute submitted to the Court". Furthermore the minutes of the meetings of the Committee were diplomatic documents recording the state of progress of the negotiations, which possessed no legally binding force. The Court concludes that, from the standpoint of its jurisdiction, the only prior commitment that the Parties intended to reaffirm in the international agreement constituted by the Minutes of 25 December 1990 was the commitment entered into in 1987, in accordance with the "Principles for the Framework for Reaching a Settlement" of 1983, to submit to the Court "all the disputed matters" and to comply with the judgment to be handed

l'arrêt que celle-ci rendrait. La commission tripartite a cessé ses activités en décembre 1988 sur les instances de l'Arabie saoudite et sans que les Parties s'y soient opposées. Les Parties n'ayant pas demandé, lors de la signature du procès-verbal de Doha en décembre 1990, le rétablissement de la commission, la Cour considère que le paragraphe 1 de ce procès-verbal ne pouvait viser que l'acceptation par les Parties du point 1 des lettres du roi d'Arabie saoudite en date du 19 décembre 1987, à l'exclusion du point 3 de ces mêmes lettres.

*

30. Le procès-verbal de Doha a non seulement confirmé l'accord des Parties à l'effet de soumettre leur différend à la Cour, mais aussi constitué un pas décisif sur la voie de la solution pacifique de ce différend en réglant le problème controversé de la définition des « questions en litige ». C'est là l'un des objets principaux du paragraphe 2 du procès-verbal, qui, dans la traduction que la Cour utilisera aux fins du présent arrêt, se lit comme suit :

« 2) Les bons offices du Serviteur des deux Lieux saints, le roi Fahd Ben Abdul Aziz, se poursuivront entre les deux pays jusqu'au mois de chawwal 1411 de l'hégire, correspondant à mai 1991. A l'expiration de ce délai, les deux parties pourront soumettre la question à la Cour internationale de Justice conformément à la formule bahreïnite, qui a été acceptée par Qatar, et aux procédures qui en découlent. Les bons offices de l'Arabie saoudite se poursuivront pendant que la question sera soumise à l'arbitrage. »

31. Les longues négociations qui avaient précédé la conclusion du procès-verbal de 1990 avaient mis en évidence les difficultés auxquelles les Parties s'étaient constamment heurtées dans leurs efforts pour définir l'ensemble du différend, car pour chacune d'elles la mention expresse de certains aspects de ce différend soulevait des questions délicates. La formule bahreïnite, minutieusement élaborée par Bahreïn et proposée par lui en octobre 1988, était libellée en des termes qui tendaient précisément à éviter toute référence explicite à ces questions délicates, tout en circonscrivant de façon suffisamment claire l'ensemble du différend. Le paragraphe 2 du procès-verbal, en consignant formellement l'acceptation, par Qatar, de la formule bahreïnite, mettait fin au désaccord persistant des Parties sur l'objet du différend à soumettre à la Cour. L'adoption conventionnelle de la formule exprimait l'accord des Parties sur l'étendue de la compétence de la Cour. La formule avait ainsi atteint son but : elle fixait en termes généraux, mais clairs, les limites du différend dont la Cour aurait désormais à connaître.

32. Les Parties n'en demeurent pas moins en désaccord sur la question du mode de saisine. Pour Qatar, le paragraphe 2 du procès-verbal per-

down by the Court. The Tripartite Committee ceased its activities in December 1988 at the instance of Saudi Arabia and without opposition from the Parties. As the Parties did not, at the time of signing the Doha Minutes in December 1990, ask to have the Committee re-established, the Court considers that paragraph 1 of those Minutes could only be understood as contemplating the acceptance by the Parties of point 1 in the letters from the King of Saudi Arabia dated 19 December 1987, to the exclusion of point 3 in those same letters.

*

30. The Doha Minutes not only confirmed the agreement reached by the Parties to submit their dispute to the Court, but also represented a decisive step along the way towards a peaceful solution of that dispute, by settling the controversial question of the definition of the "disputed matters". This is one of the principal objects of paragraph 2 of the Minutes which, in the translation that the Court will use for the purposes of the present Judgment, reads as follows:

"(2) The good offices of the Custodian of the Two Holy Mosques, King Fahd Ben Abdul Aziz, shall continue between the two countries until the month of Shawwal 1411 A.H., corresponding to May 1991. Once that period has elapsed, the two parties may submit the matter to the International Court of Justice in accordance with the Bahraini formula, which has been accepted by Qatar, and with the procedures consequent on it. The good offices of the Kingdom of Saudi Arabia will continue during the period when the matter is under arbitration."

31. The long negotiations which preceded the conclusion of the 1990 Minutes showed the difficulties the Parties had constantly met in their attempts to define the entire dispute, because for each of them there were sensitivities about the express mention of certain aspects of that dispute. The Bahraini formula was carefully constructed by Bahrain, and proposed by it in October 1988, as a form of words which, whilst specifically avoiding any express reference to those sensitive issues, would nevertheless sufficiently clearly comprehend the entire dispute. Paragraph 2 of the Minutes, which formally placed on record Qatar's acceptance of the Bahraini formula, put an end to the persistent disagreement of the Parties as to the subject of the dispute to be submitted to the Court. The agreement to adopt the formula showed that the Parties were at one on the extent of the Court's jurisdiction. The formula had thus achieved its purpose: it set, in general but clear terms, the limits of the dispute the Court would henceforth have to entertain.

32. The Parties nonetheless continue to differ on the question of the method of *seisin*. For Qatar, paragraph 2 of the Minutes authorized a

mettait une saisine unilatérale de la Cour par voie de requête présentée par l'une ou l'autre Partie; pour Bahreïn, au contraire, ce texte n'autorisait qu'une saisine conjointe de la Cour par voie de compromis.

33. Il incombe dès lors à la Cour de déterminer le sens du texte en question, en appliquant les règles d'interprétation qu'elle a récemment eu l'occasion de rappeler en l'affaire du *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)*:

«selon le droit international coutumier qui a trouvé son expression dans l'article 31 de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer à ses termes dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. L'interprétation doit être fondée avant tout sur le texte du traité lui-même. Il peut être fait appel à titre complémentaire à des moyens d'interprétation tels les travaux préparatoires et les circonstances dans lesquelles le traité a été conclu.» (C.I.J. Recueil 1994, arrêt, p. 21-22, par. 41.)

34. Tout au long de l'instance, les Parties ont consacré d'importants développements au sens qu'il conviendrait selon elles de reconnaître à l'expression «*al-tarafan*», utilisée dans la deuxième phrase du texte original arabe du paragraphe 2 du procès-verbal de Doha. Qatar traduit ces mots par «les parties» et Bahreïn par «les deux parties». L'un et l'autre reconnaissent toutefois que le problème n'est pas de choisir entre deux traductions qui n'apportent pas, en elles-mêmes, de réponse à la question posée, mais d'interpréter ces mots arabes pris dans leur contexte. La forme du duel, en arabe, exprime en effet simplement l'existence de deux unités (les parties ou les deux parties); or ce qu'il s'agit de déterminer, c'est si les mots ici utilisés au duel ont un sens *alternatif* ou *cumulatif*: dans le premier cas, le texte laisserait à chacune des Parties la faculté d'agir unilatéralement et, dans le second, il impliquerait que la question soit soumise à la Cour par les deux Parties agissant de concert, soit conjointement, soit séparément. Qatar et Bahreïn ont tous deux procédé, devant la Cour, à une analyse minutieuse du contexte tant éloigné (paragraphe 1 et 3 du procès-verbal de Doha, et textes antérieurs produits en l'affaire) que rapproché (autres expressions utilisées au paragraphe 2 du procès-verbal) dans lequel s'inscrivent les termes «*al-tarafan*»; Qatar en déduit que ces termes ont, dans le texte à l'examen, un sens alternatif, et, Bahreïn, un sens cumulatif impliquant une action conjointe.

35. La Cour analysera d'abord le sens et la portée du membre de phrase «A l'expiration de ce délai, les deux parties pourront soumettre la question à la Cour internationale de Justice». Elle note l'utilisation, dans ce membre de phrase, du verbe «*pouvoir*», qui, dans son sens ordinaire, vise une possibilité, voire un droit. Ainsi, l'expression «les deux parties pourront soumettre la question à la Cour» évoque en premier lieu et de la façon la plus naturelle la faculté ou le droit pour elles de saisir la Cour; prise comme telle, dans son sens le plus ordinaire, cette expression

unilateral seisin of the Court by means of an application filed by one or the other Party, whereas for Bahrain, on the contrary, that text only authorized a joint seisin of the Court by means of a special agreement.

33. It is accordingly incumbent upon the Court to decide the meaning of the text in question by applying the rules of interpretation that it recently had occasion to recall in the case concerning the *Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad)*:

"in accordance with customary international law, reflected in Article 31 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, a treaty must be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to its terms in their context and in the light of its object and purpose. Interpretation must be based above all upon the text of the treaty. As a supplementary measure recourse may be had to means of interpretation such as the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion." (*I.C.J. Reports 1994, Judgment*, pp. 21-22, para. 41.)

34. Throughout the proceedings, the Parties have devoted considerable attention to the meaning which, according to them, should be given to the expression "*al-tarafan*" as used in the second sentence of the original Arabic text of paragraph 2 of the Doha Minutes. Qatar translates those words as "the parties" and Bahrain as "the two parties". Both however recognize that the problem is not one of choosing between two translations which do not, in themselves, provide an answer to the question raised, but rather one of interpreting these Arabic terms in their context. The dual form in Arabic serves simply to express the existence of two units (the parties or the two parties), so what has to be determined is whether the words, when used here in the dual form, have an *alternative* or a *cumulative* meaning: in the first case, the text would leave each of the Parties with the option of acting unilaterally, and, in the second, it would imply that the question be submitted to the Court by both Parties acting in concert, either jointly or separately. Qatar and Bahrain each proceeded, before the Court, to a detailed analysis both of the more remote context (paragraphs 1 and 3 of the Doha Minutes, and earlier texts produced in the case) and the more immediate context (other expressions used in paragraph 2 of the Minutes) within which the words "*al-tarafan*" were employed. Qatar deduces from this that those words have an alternative meaning in the text under consideration, and Bahrain, a cumulative meaning implying a joint action.

35. The Court will first analyse the meaning and scope of the phrase "Once that period has elapsed, the two parties may submit the matter to the International Court of Justice." It notes the use in that phrase of the verb "*may*", which, in its ordinary meaning, envisages a possibility, or even a right. Accordingly, the expression "the two parties may submit the matter to the . . . Court" suggests in the first place, and in its most natural sense, the option or right for them to seise the Court. Taken as such, in its most ordinary meaning, that expression does not require a seisin by

n'impose pas une saisine par les deux Parties agissant de concert, mais permet bien au contraire une saisine unilatérale.

De l'avis de la Cour, cette interprétation est confortée tant par le libellé que par les implications logiques de l'expression «A l'expiration de ce délai», qui constitue l'autre composante du membre de phrase considéré. En effet, ces mots impliquent que la faculté ou le droit de saisir la Cour pouvaient être exercés dès que le délai avait expiré; ils impliquent dès lors nécessairement l'existence d'une faculté ou d'un droit de la saisir unilatéralement. Toute autre interprétation se heurterait à de sérieuses difficultés: elle priverait le membre de phrase de son effet utile et risquerait en outre d'aboutir à des résultats déraisonnables.

De fait, la Cour voit mal pourquoi le procès-verbal de 1990, dont l'objet et le but étaient de faire progresser le règlement du différend en donnant effet à l'engagement formel des Parties d'en saisir la Cour, se serait contenté de leur ouvrir une possibilité d'action commune qui, non seulement, avait toujours existé, mais, en outre, s'était avérée inefficace. Le texte prend au contraire tout son sens s'il est compris comme visant, aux fins d'accélérer le processus de règlement du différend, à ouvrir la voie à une éventuelle saisine unilatérale de la Cour dans le cas où la médiation de l'Arabie saoudite — parfois qualifiée, comme dans le texte ici considéré, de «bons offices» — n'aurait pas abouti à un résultat positif en mai 1991.

36. La Cour estime cependant devoir encore examiner les implications éventuelles, au regard de cette dernière interprétation, des conditions dans lesquelles la médiation saoudienne devait se dérouler selon le texte même du procès-verbal. Aux termes de la première phrase du paragraphe 2, les bons offices du roi d'Arabie saoudite devaient «se poursuivre» entre les deux pays jusqu'au mois de ... mai 1991»; et aux termes de la troisième phrase du même paragraphe, ces bons offices devaient en outre «se poursuivre» pendant que la question sera[it] soumise à l'arbitrage» (c'est-à-dire en fait à la Cour). Toutefois, le texte ne précisait pas si les bons offices devaient aussi se poursuivre entre la venue à échéance du délai en mai 1991 et la saisine de la Cour.

De l'avis de la Cour, ce texte peut être compris comme affectant non seulement le droit des Parties de saisir la Cour, mais aussi la poursuite de la médiation. En pareille hypothèse, le processus de médiation aurait été suspendu en mai 1991 et n'aurait pu reprendre avant la saisine de la Cour. Mais si cette saisine avait elle-même été subordonnée à la négociation puis à la conclusion d'un compromis, toute médiation aurait été exclue pendant le cours de cette négociation, qui risquait de se prolonger. Bien plus, la médiation serait devenue impossible si aucun accord n'était intervenu entre les Parties et si de ce fait la Cour n'avait jamais été saisie. Or le but du procès-verbal ne pouvait être de retarder le règlement du différend ou de le rendre plus malaisé. Dans cette perspective, le droit de saisine unilatérale était le complément nécessaire de la suspension de la médiation.

both Parties acting in concert, but, on the contrary, allows a unilateral seisin.

In the view of the Court, that interpretation is reinforced both by the form of words and by the logical implications of the expression "Once that period has elapsed", which constitutes the other component of the phrase in question. Indeed, those words imply that the option or right to move the Court was capable of being exercised as soon as the time-limit expired; this in turn necessarily implies the existence of an option or a right of unilateral seisin. Any other interpretation would encounter serious difficulties: it would deprive the phrase of its effect and could well, moreover, lead to an unreasonable result.

In fact, the Court has difficulty in seeing why the 1990 Minutes, the object and purpose of which were to advance the settlement of the dispute by giving effect to the formal commitment of the Parties to refer it to the Court, would have been confined to opening up for them a possibility of joint action which not only had always existed but, moreover, had proved to be ineffective. On the contrary, the text assumes its full meaning if it is taken to be aimed, for the purpose of accelerating the dispute settlement process, at opening the way to a possible unilateral seisin of the Court in the event that the mediation of Saudi Arabia — sometimes referred to, as in the text under discussion, as "good offices" — had failed to yield a positive result by May 1991.

36. The Court however considers that it still ought to look into the possible implications, with respect to that latter interpretation, of the conditions in which the Saudi mediation was to go forward according to the actual text of the Minutes. According to the first sentence of paragraph 2, the good offices of the King of Saudi Arabia were to "continue between the two countries until the month of . . . May 1991", and in the terms of the third sentence of that same paragraph, those good offices were moreover to "continue during the period when the matter is under arbitration" (meaning, in fact, before the Court). The text did not however specify whether the good offices were likewise to continue between the expiry of the May 1991 time-limit and the seisin of the Court.

In the view of the Court, this text can be read as affecting not only the right of the Parties to seise the Court, but also the continuation of the mediation. On that hypothesis, the process of mediation would have been suspended in May 1991 and could not have resumed prior to the seisin of the Court. However, if that seisin had itself been subject to the negotiation, and then to the conclusion, of a special agreement, any mediation would have been ruled out during the course of that negotiation, which could well have taken a long time. What was more, mediation would have become impossible if no agreement was reached between the Parties and if as a result the Court was never seised. It could not have been the purpose of the Minutes to delay the resolution of the dispute or to make it more difficult. From that standpoint, the right of unilateral seisin was the necessary complement to the suspension of mediation.

Même si le paragraphe 2 du procès-verbal était compris comme n'ayant pas suspendu la médiation saoudienne entre la venue à échéance du délai en mai 1991 et la saisine de la Cour, ce délai affectant exclusivement le droit des Parties de recourir à celle-ci, cette interprétation demeurerait compatible avec les conclusions auxquelles la Cour est parvenue au paragraphe précédent en ce qui concerne les modalités de saisine.

37. La Cour s'attachera maintenant à l'analyse du sens et de la portée des termes «conformément à la formule bahreïnite, qui a été acceptée par Qatar, et aux procédures qui en découlent», sur lesquels s'achève la deuxième phrase du paragraphe 2 du procès-verbal de Doha. Comme elle l'a déjà indiqué (paragraphe 31 ci-dessus), le procès-verbal, en précisant que les Parties pourraient saisir la Cour «conformément à la formule bahreïnite, qui a été acceptée par Qatar», consignait à la fois l'acceptation par Qatar de ladite formule et l'accord des Parties sur l'objet du différend qui pouvait être porté devant la Cour. La Cour doit toutefois rechercher si, comme le soutient Bahreïn, cette référence à la formule bahreïnite, et en particulier «aux procédures qui en découlent», avait en outre pour but et pour effet d'empêcher toute saisine unilatérale. Bahreïn rappelle que la formule bahreïnite, qu'il avait proposée en 1988, avant la tenue de la cinquième réunion de la commission tripartite, était destinée à figurer dans le texte d'un compromis, alors en cours de négociation; et il souligne que la phrase introductive de la formule et en particulier les mots «les parties prient la Cour de trancher» impliquaient clairement une saisine conjointe de celle-ci. Bahreïn explique par ailleurs que les termes «aux procédures qui en découlent», qu'utilise le paragraphe 2 du procès-verbal de Doha, et qui ont été insérés dans ledit procès-verbal à sa demande, se rapportent à la formule bahreïnite et tendaient précisément à indiquer que les Parties devaient prendre conjointement d'autres mesures pour donner effet à la formule et porter l'affaire devant la Cour. Qatar, pour sa part, souligne que l'objet même de la formule bahreïnite était de permettre à chaque Partie de soumettre ses propres prétentions à la Cour; il estime que les mots «aux procédures qui en découlent» se réfèrent seulement à la procédure devant la Cour en général, les Parties ayant simplement entendu s'en remettre, pour ce qui est de ces questions, au Statut et au Règlement de la Cour, et non à des règles qu'elles auraient pu définir d'un commun accord entre elles.

38. La Cour n'ignore pas que la formule bahreïnite était à l'origine destinée à être incorporée dans le texte d'un compromis. Mais elle considère que la référence faite dans le procès-verbal de Doha à cette formule doit être appréciée dans le contexte de ce procès-verbal plutôt qu'au regard des circonstances dans lesquelles ladite formule a été conçue à l'origine. En effet, les négociations menées en 1988 au sein de la commission tripartite avaient échoué et ladite commission avait cessé ses activités. Si le procès-verbal de 1990 renvoyait à la formule bahreïnite, c'était en vue de déterminer l'objet du différend dont la Cour aurait à connaître. Mais la formule ne constituait plus un élément d'un compromis, qui n'avait d'ailleurs jamais vu le jour; elle s'inscrivait désormais dans le

Even if paragraph 2 of the Minutes were taken not to have suspended the Saudi mediation between the expiry of the May 1991 time-limit and the seisin of the Court, and that time-limit exclusively affected the right of the Parties to resort to the Court, this interpretation would still be consistent with the conclusions reached by the Court in the previous paragraph as to the modalities of seisin.

37. The Court will now apply itself to an analysis of the meaning and scope of the terms "in accordance with the Bahraini formula, which has been accepted by Qatar, and with the procedures consequent on it", which conclude the second sentence of paragraph 2 of the Doha Minutes. As has already been indicated (paragraph 31 above), the Minutes, in specifying that the Parties might seise the Court "in accordance with the Bahraini formula, which has been accepted by Qatar", placed on record both Qatar's acceptance of that formula and the agreement of the Parties on the subject of the dispute which could be referred to the Court. The Court must, however, ascertain whether, as is maintained by Bahrain, that reference to the Bahraini formula and, in particular, to the "procedures consequent on it", further had the aim and effect of ruling out any unilateral seisin. Bahrain recalls that the Bahraini formula, proposed by it in 1988 — prior to the fifth meeting of the Tripartite Committee — was designed for inclusion in the text of a special agreement which was then under negotiation. It stresses that the introductory sentence of the formula and, in particular, the words "the Parties request the Court to decide", clearly imply a joint seisin of the Court. Bahrain explains moreover that the terms "and the procedures consequent on it" as employed in paragraph 2 of the Doha Minutes, and which were inserted into those Minutes at its request, relate to the Bahraini formula and are intended precisely to indicate that the Parties ought jointly to take other measures to give effect to the formula and bring the case before the Court. Qatar for its part emphasizes that the very object of the Bahraini formula was to enable each Party to submit its own claims to the Court; it considers that the words "and the procedures consequent on it" relate solely to the proceedings before the Court in general, as the Parties merely intended to defer, with regard to those matters, to the Statute and Rules of the Court, rather than to rules they might themselves have defined by mutual agreement.

38. The Court is aware that the Bahraini formula was originally intended to be incorporated into the text of a special agreement. However it considers that the reference to that formula in the Doha Minutes must be evaluated in the context of those Minutes rather than in the light of the circumstances in which that formula was originally conceived. In fact, the negotiations carried on in 1988 within the Tripartite Committee had broken down and the Committee had ceased its activities. If the 1990 Minutes referred back to the Bahraini formula, it was in order to determine the subject-matter of the dispute which the Court would have to entertain. But the formula was no longer an element in a special agreement, which moreover never saw the light of day; it henceforth became

cadre d'un accord international obligatoire qui déterminait lui-même les conditions de saisine de la Cour.

39. La Cour estime par ailleurs, comme Bahreïn, que le mot «en», utilisé au paragraphe 2 du procès-verbal de Doha dans l'expression «aux procédures qui *en* découlent», ne peut, grammaticalement, que se rapporter à la formule bahreïnite. Elle doit donc déterminer quelles sont, d'un point de vue procédural, les implications nécessaires de la formule bahreïnite qui auraient survécu au changement de contexte. La Cour constate que l'essence même de cette formule était, comme Bahreïn l'a clairement exposé devant la commission tripartite, de circonscrire le différend dont la Cour aurait à connaître, tout en laissant à chacune des Parties le soin de présenter ses propres prétentions dans le cadre ainsi fixé. C'est sur cette base que Qatar avait, lors de la sixième réunion de la commission tripartite, proposé que le compromis envisagé soit accompagné de deux annexes, chaque Etat définissant, dans son annexe, les points en litige qu'il souhaitait porter devant la Cour; Bahreïn s'était engagé pour sa part à étudier cette proposition. Eu égard à l'échec de la négociation de ce compromis, la Cour est d'avis que la seule implication procédurale de la formule bahreïnite sur laquelle les Parties aient pu s'accorder à Doha était la possibilité pour chacune d'elles de présenter à la Cour des prétentions distinctes.

40. Cette conclusion rejoint celle que la Cour a tirée de l'interprétation du membre de phrase «A l'expiration de ce délai, les deux parties pourront soumettre la question à la Cour internationale de Justice». Il apparaît en conséquence à la Cour que le texte du paragraphe 2 du procès-verbal de Doha, interprété suivant le sens ordinaire à attribuer à ses termes dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but dudit procès-verbal, permettait la saisine unilatérale de la Cour. Dans ces conditions, la Cour ne considère pas nécessaire de faire appel à des moyens complémentaires d'interprétation pour déterminer le sens du procès-verbal de Doha, et en particulier de son paragraphe 2; toutefois, comme dans d'autres affaires (voir par exemple *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1994, p. 27, par. 55), elle estime pouvoir recourir à ces moyens complémentaires pour y rechercher une confirmation éventuelle de l'interprétation qu'elle a tirée du texte. Les Parties se sont d'ailleurs elles-mêmes amplement référées, à l'appui de leurs thèses respectives, aux travaux préparatoires du procès-verbal de décembre 1990, ainsi qu'aux circonstances dans lesquelles il a été signé.

* *

41. Les travaux préparatoires du procès-verbal de Doha doivent en l'espèce être utilisés avec prudence, du fait de leur caractère fragmentaire. Ils paraissent se réduire, en l'absence de tout document retraçant l'évolution des négociations, à deux projets de texte successivement présentés par l'Arabie saoudite et Oman, ainsi qu'aux amendements apportés à ce

part of a binding international agreement which itself determined the conditions for seisin of the Court.

39. The Court furthermore considers, like Bahrain, that the words "on it" that were used in paragraph 2 of the Doha Minutes in the expression "the procedures consequent *on it*", can only — grammatically — relate to the Bahraini formula. It must then determine what are, from a procedural standpoint, the necessary implications of the Bahraini formula which have survived the change of context. The Court notes that the very essence of that formula was, as Bahrain clearly stated to the Tripartite Committee, to circumscribe the dispute with which the Court would have to deal, while leaving it to each of the Parties to present its own claims within the framework thus fixed. It was on that basis that Qatar, during the sixth meeting of the Tripartite Committee, had suggested that the proposed special agreement should be accompanied by two annexes, with each State defining, in its annex, the matters in dispute that it wished to refer to the Court. Bahrain, for its part, undertook to study that suggestion. Given the failure to negotiate that special agreement, the Court takes the view that the only procedural implication of the Bahraini formula on which the Parties could have reached agreement in Doha was the possibility that each of them might submit distinct claims to the Court.

40. This conclusion accords with that drawn by the Court from the interpretation of the phrase "Once that period has elapsed, the two parties may submit the matter to the International Court of Justice." Consequently, it seems to the Court that the text of paragraph 2 of the Doha Minutes, interpreted in accordance with the ordinary meaning to be given to its terms in their context and in the light of the object and purpose of the said Minutes, allowed the unilateral seisin of the Court. In these circumstances, the Court does not consider it necessary to resort to supplementary means of interpretation in order to determine the meaning of the Doha Minutes, particularly paragraph 2 thereof; however, as in other cases (see for example *Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad)*, Judgment, I.C.J. Reports 1994, p. 27, para. 55), it considers that it can have recourse to such supplementary means in order to seek a possible confirmation of its interpretation of the text. The Parties have moreover themselves referred at length, in support of their respective arguments, to the *travaux préparatoires* of the Minutes of December 1990, as well as to the circumstances in which they were signed.

* *

41. The *travaux préparatoires* of the Doha Minutes must be used with caution in the present case, on account of their fragmentary nature. In the absence of any document relating the progress of the negotiations, they appear to be confined to two draft texts submitted by Saudi Arabia and Oman successively and the amendments made to the latter. Qatar

dernier. Qatar conteste que le projet de l'Arabie saoudite puisse être regardé comme un élément des travaux préparatoires, car il soutient que ce projet ne lui a jamais été communiqué. Quant au projet omanais, il a incontestablement servi de base au texte finalement adopté à Doha; seule a été modifiée la deuxième phrase du deuxième paragraphe dudit projet, qui se lisait comme suit: «A l'expiration de ce délai, l'une ou l'autre des deux parties pourra soumettre la question à la Cour internationale de Justice.»

Il n'est pas contesté entre les Parties que les mots «conformément à la formule bahreïnite, qui a été acceptée par Qatar» ont été ajoutés à la demande de Qatar; les Parties ne contestent pas davantage que c'est à l'initiative de Bahreïn que l'expression «*al-tarafan*» a été substituée aux termes «l'une ou l'autre des deux parties» et que c'est également Bahreïn qui a sollicité l'insertion des mots «et aux procédures qui en découlent» à la fin de la phrase. En revanche, les Parties sont en désaccord sur les conséquences qu'il y aurait lieu de tirer de ces amendements pour l'interprétation du texte du procès-verbal. Bahreïn soutient que les amendements qu'il a ainsi présentés témoignent clairement de ce qu'il s'en est constamment tenu à une approche excluant toute idée de soumission du différend à la Cour par voie de requête unilatérale; il souligne que Qatar ne s'est nullement opposé à l'adoption de ces amendements. Qatar, pour sa part, expose que le projet d'Oman prouve abondamment qu'il n'était pas envisagé de tenir d'autres négociations pour amener les Parties à s'entendre sur une soumission conjointe du différend à la Cour. Tout au contraire, selon Qatar, le projet envisageait clairement la possibilité pour les Parties de saisir unilatéralement la Cour et si, ni Qatar, ni l'Arabie saoudite, ni Oman n'ont soulevé d'objection à l'encontre des amendements suggérés par Bahreïn, c'est qu'aucun d'eux n'a considéré que ceux-ci modifiaient de façon substantielle les droits et obligations des Parties ou les objectifs poursuivis par le projet; bien plus, Qatar explique que l'insertion des mots «et aux procédures qui en découlent» reflétait pour lui l'intention de Bahreïn de permettre à chaque Partie de formuler ses propres prétentions et de les présenter à la Cour afin de sauvegarder ses intérêts.

La Cour constate que le projet omanais initial autorisait explicitement une saisine par l'une ou l'autre des Parties et que cette formulation n'a pas été retenue. Mais le texte finalement agréé ne dispose pas que la saisine de la Cour ne peut être opérée que par les deux Parties agissant de concert, soit conjointement, soit séparément. La Cour ne voit pas pourquoi l'abandon d'une rédaction correspondant à l'interprétation que Qatar donne du procès-verbal de Doha impliquerait que celui-ci dût être interprété selon la thèse de Bahreïn. En conséquence elle n'estime pas pouvoir tirer des travaux préparatoires tels qu'ils lui ont été présentés — c'est-à-dire réduits aux divers projets susmentionnés — d'éléments complémentaires déterminants pour l'interprétation du texte agréé; quelles qu'aient pu être les motivations de chacune des Parties, la Cour ne peut que s'en tenir aux termes mêmes du procès-verbal traduisant leur commune intention et à l'interprétation qu'elle en a déjà donnée.

denies that the Saudi Arabian draft can be regarded as an element of the *travaux préparatoires*, since it says that it was never sent the draft in question. The Omani draft unquestionably served as the basis for the text finally adopted at Doha; the only amendment was to the second sentence of the second paragraph of that draft which read as follows: "Once that period has elapsed, either of the two parties may submit the matter to the International Court of Justice."

It is not a matter of dispute between the Parties that the words "in accordance with the Bahraini formula, which has been accepted by Qatar" were added at the request of Qatar; nor do the Parties deny that it was at Bahrain's initiative that the expression "*al-tarafan*" was substituted for the words "either of the two parties" and that it was also Bahrain which requested the insertion of the words "and with the procedures consequent on it" at the end of the sentence. On the other hand, the Parties disagree on the consequences to be drawn from these amendments for the interpretation of the text of the Minutes. Bahrain maintains that its amendments are clear evidence of its consistent adoption of an approach excluding any possibility of referring the dispute to the Court by means of a unilateral application; it emphasizes that Qatar made no objection whatsoever to the adoption of those amendments. Qatar, for its part, contends that the Omani draft provides ample proof that there was no plan to hold other negotiations in order to induce the Parties to agree to submit the dispute jointly to the Court. On the contrary, according to Qatar, the draft clearly envisaged the possibility for the Parties to seise the Court unilaterally, and if neither Qatar nor Saudi Arabia nor Oman raised any objections to the amendments proposed by Bahrain, it was because none of them considered that those amendments substantially altered the rights and obligations of the Parties or the aims pursued by the draft; rather, in Qatar's view, the insertion of the words "and with the procedures consequent on it" reflected Bahrain's intention to enable each Party to formulate its own claims and to submit them to the Court in order to safeguard its own interests.

The Court notes that the initial Omani draft expressly authorized a seisin by one or the other of the Parties, and that that formulation was not accepted. But the text finally adopted did not provide that the seisin of the Court could only be brought about by the two Parties acting in concert, whether jointly or separately. The Court is unable to see why the abandonment of a form of words corresponding to the interpretation given by Qatar to the Doha Minutes should imply that they must be interpreted in accordance with Bahrain's thesis. As a result, it does not consider that the *travaux préparatoires*, in the form in which they have been submitted to it — i.e., limited to the various drafts mentioned above — can provide it with conclusive supplementary elements for the interpretation of the text adopted; whatever may have been the motives of each of the Parties, the Court can only confine itself to the actual terms of the Minutes as the expression of their common intention, and to the interpretation of them which it has already given.

42. Les Parties ont également invoqué, à l'appui de leurs thèses, les circonstances dans lesquelles le procès-verbal a été signé. La Cour est d'avis que, pas plus que les travaux préparatoires, ces circonstances ne fournissent d'éléments complémentaires déterminants pour l'interprétation du texte. La Cour n'ignore pas qu'à la réunion du Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe, tenue à Doha en décembre 1990, la préoccupation principale n'était pas la solution du différend entre Bahreïn et Qatar, mais le conflit entre l'Iraq et le Koweït; elle pense d'ailleurs que cette circonstance pourrait expliquer que les Parties n'aient pu s'accorder sur un texte plus explicite. Toutefois, elle n'estime pas être en mesure, au vu des éléments contenus au dossier, de tirer directement de la situation particulière créée par la crise du Golfe, et de sa prise en considération à Doha, des conclusions plus précises qui pourraient autrement conforter l'interprétation du procès-verbal qu'elle a retenue ci-dessus.

* *

43. La Cour doit encore examiner un autre argument avancé par Bahreïn pour contester sa compétence en l'espèce. Selon Bahreïn, même si le procès-verbal de Doha devait être interprété comme n'excluant pas la saisine unilatérale, cela ne saurait pour autant autoriser l'une des Parties à saisir la Cour par voie de requête. Bahreïn fait en effet valoir que la saisine n'est pas une simple question de procédure, mais une question de compétence: que le consentement à la saisine unilatérale est soumis aux mêmes conditions que le consentement au règlement judiciaire et doit donc être non équivoque et indiscutable; et que, dans le silence des textes, la saisine conjointe constitue la solution par défaut. Qatar, pour sa part, distingue la saisine de la compétence en expliquant que, si la volonté des Parties, telle qu'exprimée dans les accords en vigueur, est déterminante aux fins d'établir la compétence, la validité de la saisine doit en revanche s'apprécier essentiellement au regard du Statut et du Règlement de la Cour, sous réserve de toute disposition spéciale dont les Parties auraient pu convenir.

La Cour ne croit pas devoir consacrer de longs développements aux liens qui existent entre compétence et saisine. Certes, comme acte introductif d'instance, la saisine est un acte de procédure autonome par rapport à la base de compétence invoquée; et, à ce titre, elle est régie par le Statut et le Règlement de la Cour. La Cour ne saurait cependant connaître d'une affaire tant que la base de compétence considérée n'a pas trouvé son complément nécessaire dans un acte de saisine: de ce point de vue, la question de savoir si la Cour a été valablement saisie apparaît comme une question de compétence. Or il ne fait pas de doute que la compétence de la Cour ne peut être établie qu'en recherchant la volonté des Parties, telle qu'elle résulte des textes pertinents. Mais en interprétant le texte du procès-verbal de Doha, la Cour est arrivée à la conclusion qu'il permet la

42. In support of their arguments, the Parties have also invoked the circumstances in which the Minutes were signed. In the opinion of the Court those circumstances do not — any more than the *travaux préparatoires* — provide any conclusive supplementary elements for the interpretation of the text. The Court realizes that the principal concern at the meeting of the Co-operation Council of Arab States of the Gulf, held at Doha in December 1990, was not the achievement of a settlement between Bahrain and Qatar but the conflict between Iraq and Kuwait; moreover, it takes the view that this circumstance could explain why the Parties were not able to reach agreement on a more explicit text. However, the Court does not consider, in the light of the information contained in the record, that more precise conclusions capable of otherwise supporting the interpretation of the Minutes given above can be drawn directly from the particular situation created by the Gulf crisis and the consideration of that situation at Doha.

* *

43. The Court has still to examine one other argument put forward by Bahrain to contest its jurisdiction in this case. According to Bahrain, even if the Doha Minutes were to be interpreted as not ruling out unilateral seisin, that would still not authorize one of the Parties to seise the Court by way of an Application. Bahrain argues, in effect, that seisin is not merely a procedural matter but a question of jurisdiction; that consent to unilateral seisin is subject to the same conditions as consent to judicial settlement and must therefore be unequivocal and indisputable; and that, where the texts are silent, joint seisin must by default be the only solution. Qatar, for its part, distinguishes between seisin and jurisdiction and explains that, while the wishes of the Parties, as expressed in the agreements in force, are of decisive importance for the purpose of establishing jurisdiction, the validity of the seisin must on the other hand be evaluated essentially from the standpoint of the Statute and the Rules of Court, subject to any special provision to which the Parties may have agreed.

The Court does not consider it necessary to dwell at length on the links which exist between jurisdiction and seisin. It is true that, as an act instituting proceedings, seisin is a procedural step independent of the basis of jurisdiction invoked and, as such, is governed by the Statute and the Rules of Court. However, the Court is unable to entertain a case so long as the relevant basis of jurisdiction has not been supplemented by the necessary act of seisin: from this point of view, the question of whether the Court was validly seised appears to be a question of jurisdiction. There is no doubt that the Court's jurisdiction can only be established on the basis of the will of the Parties, as evidenced by the relevant texts. But in interpreting the text of the Doha Minutes, the Court has reached the conclusion that it allows a unilateral seisin. Once

saisine unilatérale. Une fois la Cour valablement saisie, les conséquences procédurales que le Statut et le Règlement attachent au mode de saisine utilisé s'imposent aux deux Parties. La Cour n'a dès lors pas à examiner les arguments tirés par Bahreïn de la nature discrétionnaire du choix d'un mode de saisine ni des désavantages qu'il y aurait pour lui à être placé en position de défendeur.

* *

44. Dans son arrêt du 1^{er} juillet 1994, la Cour a dit que les échanges de lettres de décembre 1987 et le procès-verbal de décembre 1990 constituaient des accords internationaux créant des droits et des obligations pour les Parties; et qu'aux termes de ces accords les Parties avaient pris l'engagement de lui soumettre l'ensemble du différend qui les oppose. Dans le présent arrêt, la Cour a constaté qu'à Doha les Parties avaient réaffirmé leur consentement à sa compétence et fixé l'objet du différend conformément à la formule bahreïnite; elle a constaté en outre que le procès-verbal de Doha permettait la saisine unilatérale. La Cour considère par suite qu'elle a compétence pour statuer sur le différend.

* * *

45. Ayant ainsi établi sa compétence, la Cour doit encore aborder certains problèmes de recevabilité. Bahreïn a indiqué devant la Cour qu'il était disposé à ne pas contester la recevabilité de la requête telle que présentée par Qatar le 8 juillet 1991, se réservant de revoir sa position au cas où Qatar lui-même mettrait en cause la recevabilité de toute demande que Bahreïn entendrait ultérieurement formuler. Toutefois Bahreïn a fait grief à Qatar d'avoir limité la portée du différend, que la formule bahreïnite était censée couvrir, aux seules questions énoncées dans la requête de Qatar.

46. Dans son arrêt du 1^{er} juillet 1994, la Cour, après avoir rappelé les principes pour un cadre de règlement retenus par les Parties en 1983, a souligné que, selon l'accord de 1987, «toutes les questions en litige seront soumises à la Cour internationale de Justice, à La Haye». Puis, analysant le procès-verbal de décembre 1990, la Cour a conclu que «les auteurs de la formule bahreïnite l'avaient conçue ... en vue de permettre que la Cour soit saisie de l'ensemble de ces questions ... dans le cadre général ainsi agréé» (*C.I.J. Recueil 1994*, p. 124-125, par. 37).

La Cour a en conséquence décidé dans le même arrêt

«de donner aux Parties l'occasion de lui soumettre l'ensemble du différend tel qu'il est circonscrit par le procès-verbal de 1990 et la formule bahreïnite, que toutes deux ont acceptés. Une telle soumission de l'ensemble du différend pourra résulter soit d'une démarche

the Court has been validly seised, both Parties are bound by the procedural consequences which the Statute and the Rules make applicable to the method of seisin employed. It is therefore not necessary to examine Bahrain's arguments based on the discretionary nature of the choice of a method of seisin or the drawbacks for Bahrain of being placed in the position of respondent.

* *

44. In its Judgment of 1 July 1994, the Court found that the exchanges of letters of December 1987 and the Minutes of December 1990 were international agreements creating rights and obligations for the Parties, and that by the terms of those agreements the Parties had undertaken to submit to it the whole of the dispute between them. In the present Judgment, the Court has noted that, at Doha, the Parties had reaffirmed their consent to its jurisdiction and determined the subject-matter of the dispute in accordance with the Bahraini formula; it has further noted that the Doha Minutes allowed unilateral seisin. The Court considers, consequently, that it has jurisdiction to adjudicate upon the dispute.

* * *

45. Having thus established its jurisdiction, the Court still has to deal with certain problems of admissibility. Bahrain stated before the Court that it was prepared not to contest the admissibility of the Application as framed by Qatar on 8 July 1991, reserving the right to review its position if Qatar itself were to challenge the admissibility of any claim Bahrain might intend to submit at a later stage. However, Bahrain has reproached Qatar with having limited the scope of the dispute, which the Bahraini formula was meant to cover, only to those questions set out in Qatar's Application.

46. In its Judgment of 1 July 1994, the Court, after referring to the Principles for the Framework for Reaching a Settlement adopted by the Parties in 1983, emphasized that, according to the 1987 Agreement, "all the disputed matters shall be referred to the International Court of Justice, at The Hague". Turning to an analysis of the Minutes of December 1990, the Court found that "the authors of the Bahraini formula conceived of it with a view to enabling the Court to be seised of the whole of those questions . . . within the general framework thus adopted" (*I.C.J. Reports 1994*, pp. 124-125, para. 37).

The Court consequently decided in the same Judgment:

"to afford the Parties the opportunity to ensure the submission to the Court of the entire dispute as it is comprehended within the 1990 Minutes and the Bahraini formula, to which they have both agreed. Such submission of the entire dispute could be effected by a joint act

conjointe des deux Parties, accompagnée au besoin d'annexes appropriées, soit de démarches individuelles. Quelle que soit cependant la méthode ainsi choisie, elle devra avoir pour effet que la Cour soit saisie de « toute question relative à un droit territorial ou à tout autre titre ou intérêt qui peut faire l'objet d'un différend entre » les Parties et d'une demande de « tracer une limite maritime unique entre leurs zones maritimes respectives, comprenant les fonds marins, le sous-sol et les eaux surjacentes. » (C.I.J. *Recueil* 1994, p. 125, par. 38.)

La Cour a en outre fixé au 30 novembre 1994 la date d'expiration du délai dans lequel les Parties devaient agir conjointement ou individuellement en vue de lui soumettre l'ensemble du différend.

47. A la suite de l'échec des négociations entre les Parties, résumées aux paragraphes 18 à 21 ci-dessus, Qatar, par démarche individuelle du 30 novembre 1994, a soumis à la Cour « l'ensemble du différend qui oppose Qatar et Bahreïn, tel que circonscrit » par la formule bahreïnite. A ce titre, il a soumis à la Cour les questions suivantes :

- « 1. Les îles Hawar, y compris l'île de Janan;
2. Fasht al Dibal et Qit'at Jaradah;
3. Les lignes de base archipélagiques;
4. Zubarah;
5. Les zones désignées pour la pêche des perles et pour la pêche des poissons et toutes autres questions liées aux limites maritimes. »

48. Le différend ainsi décrit l'est dans les termes mêmes avancés par Bahreïn lors de la sixième réunion de la commission tripartite des 6 et 7 décembre 1988. Il ne diffère en outre de celui décrit dans les projets de démarche conjointe proposés par Bahreïn les 22 octobre et 12 novembre 1994, et retirés par lui depuis lors, que dans la mesure où ces derniers visaient la *souveraineté* sur les îles Hawar et la *souveraineté* sur Zubarah. Mais il est clair que des revendications de souveraineté sur les îles Hawar et sur Zubarah peuvent être présentées par l'une ou l'autre des Parties, dès lors que la question des îles Hawar et celle de Zubarah sont soumises à la Cour. Par suite, il apparaît que la formulation retenue par Qatar décrivait exactement l'objet du litige. Dans ces conditions, la Cour, tout en regrettant qu'un accord n'ait pu intervenir entre les Parties quant à ses modalités de présentation, est amenée à constater qu'elle est maintenant saisie de l'ensemble du différend, et que la requête de Qatar est recevable.

49. Dans le cadre ainsi défini, il appartient à Qatar de présenter à la Cour ses propres conclusions comme il appartient à Bahreïn de présenter les siennes. A cet effet, la Cour fixera par voie d'ordonnance, après s'être renseignée auprès des Parties, les délais dans lesquels il sera procédé au dépôt simultané des pièces de la procédure écrite, conformément au paragraphe 39 de l'arrêt du 1^{er} juillet 1994.

* * *

by both Parties with, if need be, appropriate annexes, or by separate acts. Whichever of these methods is chosen, the result should be that the Court has before it 'any matter of territorial right or other title or interest which may be a matter of difference between' the Parties, and a request that it 'draw a single maritime boundary between their respective maritime areas of seabed, subsoil and superjacent waters'." (*I.C.J. Reports 1994*, p. 125, para. 38.)

It also fixed 30 November 1994 as the deadline for joint or separate action by the Parties to submit the whole of the dispute to the Court.

47. Following the failure of the negotiations between the Parties summarized in paragraphs 18 to 21 above, Qatar, by a separate act of 30 November 1994, submitted to the Court "the whole of the dispute between Qatar and Bahrain, as circumscribed" by the Bahraini formula. Accordingly, it referred the following matters to the Court:

- "1. The Hawar Islands, including the island of Janan;
2. Fasht al Dibal and Qit'at Jaradah;
3. The archipelagic baselines;
4. Zubarah;
5. The areas for fishing for pearls and for fishing for swimming fish and any other matters connected with maritime boundaries."

48. The dispute is thus described in the very terms used by Bahrain at the sixth meeting of the Tripartite Committee held on 6 and 7 December 1988. Nor does it differ from the dispute described in the draft joint acts proposed by Bahrain on 22 October and 12 November 1994, and subsequently withdrawn by it, except in so far as these latter related to *sovereignty* over the Hawar islands and *sovereignty* over Zubarah. It is clear, however, that claims of sovereignty over the Hawar islands and over Zubarah may be presented by either of the Parties, from the moment that the matter of the Hawar islands and that of Zubarah are referred to the Court. As a consequence, it appears that the form of words used by Qatar accurately described the subject of the dispute. In the circumstances, the Court, while regretting that no agreement could be reached between the Parties as to how it should be presented, concludes that it is now seised of the whole of the dispute, and that the Application of Qatar is admissible.

49. Within the framework thus defined, it falls to Qatar to present its submissions to the Court, as it falls to Bahrain to present its own. To this end, after it has ascertained the views of the Parties, the Court will issue an Order fixing the time-limits for the simultaneous filing of the written pleadings, in accordance with paragraph 39 of the Judgment of 1 July 1994.

* * *

50. Par ces motifs,

LA COUR,

1) Par dix voix contre cinq,

Dit qu'elle a compétence pour statuer sur le différend entre l'Etat de Qatar et l'Etat de Bahreïn, qui lui est soumis;

POUR: M. Bedjaoui, *Président*; sir Robert Jennings, MM. Guillaume, Aguilar-Mawdsley, Weeramantry, Ranjeva, Herczegh, Shi, Fleischhauer, *juges*; M. Torres Bernárdez, *juge ad hoc*;

CONTRE: M. Schwebel, *Vice-Président*; MM. Oda, Shahabuddeen, Koroma, *juges*; M. Valticos, *juge ad hoc*.

2) Par dix voix contre cinq,

Dit que la requête de l'Etat de Qatar telle que formulée le 30 novembre 1994 est recevable.

POUR: M. Bedjaoui, *Président*; sir Robert Jennings, MM. Guillaume, Aguilar-Mawdsley, Weeramantry, Ranjeva, Herczegh, Shi, Fleischhauer, *juges*; M. Torres Bernárdez, *juge ad hoc*;

CONTRE: M. Schwebel, *Vice-Président*; MM. Oda, Shahabuddeen, Koroma, *juges*; M. Valticos, *juge ad hoc*.

Fait en français et en anglais, le texte français faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le quinze février mil neuf cent quatre-vingt-quinze, en trois exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et les autres seront transmis respectivement au Gouvernement de l'Etat de Qatar et au Gouvernement de l'Etat de Bahreïn.

Le Président,

(Signé) Mohammed BEDJAOUTI.

Le Greffier,

(Signé) Eduardo VALENCIA-OSPINA.

M. SCHWEBEL, Vice-Président, MM. ODA, SHAHABUDDEEN et KOROMA, juges, et M. VALTICOS, juge *ad hoc*, joignent à l'arrêt les exposés de leur opinion dissidente.

(Paraphé) M.B.

(Paraphé) E.V.O.

50. For these reasons,

THE COURT,

(1) By 10 votes to 5,

Finds that it has jurisdiction to adjudicate upon the dispute submitted to it between the State of Qatar and the State of Bahrain;

IN FAVOUR: *President* Bedjaoui; *Judges* Sir Robert Jennings, Guillaume, Aguilar-Mawdsley, Weeramantry, Ranjeva, Herczegh, Shi, Fleischhauer; *Judge ad hoc* Torres Bernárdez;

AGAINST: *Vice-President* Schwebel; *Judges* Oda, Shahabuddeen, Koroma; *Judge ad hoc* Valticos.

(2) By 10 votes to 5,

Finds that the Application of the State of Qatar as formulated on 30 November 1994 is admissible.

IN FAVOUR: *President* Bedjaoui; *Judges* Sir Robert Jennings, Guillaume, Aguilar-Mawdsley, Weeramantry, Ranjeva, Herczegh, Shi, Fleischhauer; *Judge ad hoc* Torres Bernárdez;

AGAINST: *Vice-President* Schwebel; *Judges* Oda, Shahabuddeen, Koroma; *Judge ad hoc* Valticos.

Done in French and in English, the French text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this fifteenth day of February, one thousand nine hundred and ninety-five, in three copies, one of which will be placed in the archives of the Court and the others transmitted to the Government of the State of Qatar and the Government of the State of Bahrain, respectively.

(Signed) Mohammed BEDJAOUÏ,
President.

(Signed) Eduardo VALENCIA-OSPINA,
Registrar.

Vice-President SCHWEBEL, Judges ODA, SHAHABUDEEN and KOROMA, and Judge *ad hoc* VALTICOS append dissenting opinions to the Judgment of the Court.

(Initialed) M.B.

(Initialed) E.V.O.

DISSENTING OPINION OF VICE-PRESIDENT SCHWEBEL

I regret that I have been unable to join in supporting the Judgment of the Court.

In the law of treaties, "the primary object of interpretation, namely, the revealing of the intention of the parties", is, in the words of that late, great Judge and authority on the law of treaties, Sir Hersch Lauterpacht, paramount:

"The intention of the parties — express or implied — is the law. Any considerations — of effectiveness or otherwise — which tend to transform the ascertainable intention of the parties into a factor of secondary importance are inimical to the true purpose of interpretation." (H. Lauterpacht, "Restrictive Interpretation and the Principle of Effectiveness in the Interpretation of Treaties", *British Year Book of International Law*, 1949, Vol. XXVI, p. 73.)

As Lord McNair, no less an authority on the law of treaties and an eminent former President of this Court, put it:

"Many references are to be found . . . to the primary necessity of giving effect to the 'plain terms' of a treaty, or construing words according to their 'general and ordinary meaning' . . . But this so-called rule of interpretation like others is merely a starting-point, a *prima facie* guide, and cannot be allowed to obstruct the essential quest in the application of treaties, namely to search for the real intention of the contracting parties in using the language employed by them." (Lord McNair, *The Law of Treaties*, 1961, p. 366.)

"The intention of the parties", in law, refers to the common intention of both parties. It does not refer to the singular intention of each party which is unshared by the other. To speak of "the" intention of "the parties" as meaning the diverse intentions of each party would be oxymoronic.

In the jurisprudence of this Court, jurisdiction can be conferred upon it only by the common intention of both parties to the case. As held by a Chamber of this Court in the case concerning the *Land, Island and Maritime Frontier Dispute* "it is only from the meeting of minds . . . that jurisdiction is created" (*I.C.J. Reports 1992*, p. 585, para. 378). That intention may be jointly expressed, as by the conclusion of a special agreement. It may be unilaterally expressed, as by the invocation of overlapping or identical acceptances of the Court's compulsory jurisdiction under the optional clause or through treaty proviso. But if that common intention

OPINION DISSIDENTE DE M. SCHWEBEL, VICE-PRÉSIDENT

[Traduction]

Je suis au regret de n'avoir pu me rallier à l'arrêt de la Cour.

En droit des traités, selon les termes de feu sir Hersch Lauterpacht, juge éminent et autorité en matière de droit des traités, «l'objet essentiel de l'interprétation, à savoir la mise au jour de l'intention des parties», est primordial:

«Expresse ou tacite, l'intention des parties est la loi. Toutes considérations — relatives à l'effet utile ou à d'autres aspects — qui tendent à transformer l'intention vérifiable des parties en un facteur d'importance secondaire sont contraires au but véritable de l'interprétation.» (H. Lauterpacht, «Restrictive Interpretation and the Principle of Effectiveness in the Interpretation of Treaties», *The British Year Book of International Law*, 1949, vol. XXVI, p. 73.)

Comme l'a écrit lord McNair, autorité non moins distinguée en matière de droit des traités et ancien président éminent de la Cour:

«On trouvera de nombreuses références ... à la nécessité essentielle de donner effet aux «simples termes» d'un traité, ou d'interpréter les mots suivant leur «sens général et ordinaire»... Mais cette prétendue règle d'interprétation semblable à d'autres n'est qu'un point de départ, un guide a priori, et elle ne saurait faire obstacle à la quête essentielle dans l'application des traités, à savoir la recherche de l'intention que les parties contractantes avaient réellement en s'exprimant comme elles l'ont fait.» (Lord McNair, *The Law of Treaties*, 1961, p. 366.)

En droit, on entend par «intention des parties» l'intention commune aux deux parties. Il ne s'agit pas de l'intention particulière de chacune, que l'autre ne partage pas. Il serait antinomique de parler de «l'»intention «des parties» pour dénommer l'intention distincte de chacune d'elles.

Selon la jurisprudence de la Cour, seule l'intention commune des deux parties est attributive de compétence. Comme une chambre de la Cour l'a dit dans l'affaire du *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime*, «c'est seulement de la rencontre des volontés ... que naît la compétence» (C.I.J. *Recueil* 1992, p. 585, par. 378). Cette intention peut être exprimée conjointement, comme par la conclusion d'un compromis. Elle peut s'exprimer unilatéralement, comme sur la base de déclarations concordantes ou identiques d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour faites conformément à la clause facultative ou sur la base de clauses

is lacking, if the intention to submit to the Court's jurisdiction is that of one but not both parties, the Court is without jurisdiction to decide the merits of the dispute.

In my view, these axiomatic considerations combine to defeat the Court's jurisdiction in this case.

Before explaining why I so conclude on the facts of this case, an exposition of elements of the law respecting the interpretation of treaties may be in order.

PREPARATORY WORK IN THE PERSPECTIVE OF THE VIENNA CONVENTION

The Vienna Convention on the Law of Treaties is accepted by this Court as an authoritative codification of international law. Its provisions on interpretation of treaties however were particularly contested, to some extent in the International Law Commission which composed them, and much more acutely in the United Nations Conference on the Law of Treaties itself. Nevertheless they were adopted by large majorities. The Convention, as of this writing, has 78 parties, not including Bahrain and Qatar (and not including the United States of America, the principal critic of those provisions).

In his Third Report on the Law of Treaties, the distinguished Special Rapporteur of the Commission, Sir Humphrey Waldock, set out an approach which was sustained in the further work of the Commission on treaty interpretation and ultimately by the Vienna Conference itself:

"Writers also differ to some extent in their basic approach to the interpretation of treaties according to the relative weight which they give to —

- (a) the text of the treaty as the authentic expression of the intentions of the parties;
- (b) the intentions of the parties as a subjective element distinct from the text; and
- (c) the declared or apparent objects and purposes of the treaty.

Some, like Sir H. Lauterpacht, place the main emphasis on the intentions of the parties and in consequence admit a liberal recourse to the *travaux préparatoires* and to other evidence of the intentions of the contracting States as means of interpretation. Some give great weight to the objects and purposes of the treaty and are in consequence more ready, especially in the case of general multilateral treaties, to admit teleological interpretations of the text which go beyond, or even diverge from, the original intentions of the parties as expressed in the text. The majority of modern writers, however, insists upon the primacy of the text as the basis for the interpretation

conventionnelles. Mais si cette intention commune fait défaut, si une seule des parties, et non les deux, entend conférer compétence à la Cour, cette dernière n'est pas compétente pour trancher le fond du différend.

De mon point de vue, les principes élémentaires que je viens de rappeler se conjuguent pour faire échec à la compétence de la Cour en l'espèce.

Avant d'expliquer ce qui m'amène à une telle conclusion sur les faits de l'instance, il peut être utile d'exposer certaines règles de droit relatives à l'interprétation des traités.

LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DANS LA PERSPECTIVE DE LA CONVENTION DE VIENNE

La Cour reconnaît que la convention de Vienne sur le droit des traités est une codification du droit international faisant autorité. Toutefois, les dispositions de cette convention relatives à l'interprétation des traités ont été particulièrement contestées, jusqu'à un certain point au sein de la Commission du droit international qui les a rédigées et beaucoup plus vivement au sein de la conférence des Nations Unies sur le droit des traités. Elles ont néanmoins été adoptées à de larges majorités. A la date de rédaction de la présente opinion, la convention compte soixante-dix-huit parties, au nombre desquelles ne figurent ni Bahreïn ni Qatar (ni les Etats-Unis d'Amérique, principal auteur des critiques à l'encontre de ces dispositions).

Dans son troisième rapport sur le droit des traités, l'éminent rapporteur spécial de la Commission, sir Humphrey Waldock, a exposé une méthode que la Commission a admise dans ses travaux ultérieurs relatifs à l'interprétation des traités et que la conférence de Vienne elle-même a finalement adoptée:

« Les auteurs diffèrent aussi en quelque mesure dans leur attitude fondamentale à l'égard de l'interprétation des traités selon l'importance relative qu'ils attachent

- a) au texte du traité en tant qu'expression authentique des intentions des parties;
- b) aux intentions des parties en tant qu'élément subjectif distinct du texte; et
- c) à l'objet et au but déclarés ou apparents du traité.

Certains auteurs, comme sir H. Lauterpacht, font porter l'accent principal sur les intentions des parties et, par conséquent, admettent qu'on fasse amplement appel aux travaux préparatoires et à d'autres preuves des intentions des Etats contractants en tant que moyens d'interprétation. D'autres auteurs attachent beaucoup d'importance à l'objet et aux buts du traité et sont par conséquent plus disposés, notamment dans le cas de traités multilatéraux généraux, à admettre des interprétations téléologiques du texte allant au-delà ou s'écartant même des intentions primitives des parties telles qu'elles sont exprimées dans le texte. Mais la plupart des auteurs modernes insistent

of a treaty, while at the same time giving a certain place to extrinsic evidence of the intentions of the parties and to the objects and purposes of the treaty as means for correcting or, in limited measure, supplementing the text." (*Yearbook of the International Law Commission*, 1964, Vol. II, pp. 53-54, para. 4.)

At the same time, Sir Humphrey continued,

"recourse to many of these principles is discretionary rather than obligatory, and the interpretation of documents is to some extent an art, not an exact science" (*ibid.*, p. 54, para. 6).

By no means were the intentions of the parties to be depreciated; on the contrary,

"the text must be presumed to be the authentic expression of the intentions of the parties; . . . in consequence, the starting point and purpose of interpretation is to elucidate the meaning of the text, not to investigate *ab initio* the intentions of the parties. While not excluding recourse to other indications of the intentions of the parties in appropriate cases, it makes the actual text the dominant factor in the interpretation of a treaty." (*Ibid.*, p. 56, para. 13.)

He further explained his proposals which, in substance, today are reflected in the text of the Vienna Convention, as follows:

"where either the natural and ordinary meaning of the terms in their context does not give a viable result or for one reason or another the meaning is not clear . . . it is permissible to fix the meaning of the terms by reference to evidence or indications of the intentions of the parties outside the ordinary sense of their words . . ." (*ibid.*, p. 57, para. 16).

Accordingly, the text proposed:

"recognizes the propriety of recourse to extraneous evidence or indications of the intentions of the parties for the purpose of: (a) *confirming* the natural and ordinary meaning of a term; (b) *determining* the meaning of an ambiguous or obscure term or of a term whose natural and ordinary meaning gives an absurd or unreasonable result; and (c) *establishing* the use of a term by the parties with a special meaning" (*ibid.*, p. 58, para. 20).

Sir Humphrey pointed out that,

"Moreover, it is the constant practice of States and tribunals to examine any relevant *travaux préparatoires* for such light as they may throw upon the treaty . . .

sur la primauté du texte en tant que base d'interprétation des traités, tout en accordant une certaine place aux preuves extrinsèques des intentions des parties et à l'objet et aux buts du traité en tant que moyens permettant de redresser ou, dans une mesure limitée, de compléter le texte.» (*Annuaire de la Commission du droit international*, 1964, vol. II, p. 54-55, par. 4.)

En même temps, sir Humphrey Waldock ajoutait que:

«l'application d'un grand nombre de ces principes est plutôt discrétionnaire qu'obligatoire, et l'interprétation des documents est dans une certaine mesure un art, non une science exacte» (*ibid.*, p. 55, par. 6).

En aucun cas, les intentions des parties ne devraient être dépréciées. Au contraire,

«il faut présumer que le texte est l'expression authentique de l'intention des parties et que, par suite, le point de départ, comme aussi le but de l'interprétation est d'élucider le sens du texte, et non pas de rechercher *ab initio* quelle était l'intention des parties. Sans exclure le recours à d'autres indices de l'intention des parties, s'il y a lieu, l'article fait du texte lui-même le facteur primordial de l'interprétation du traité.» (*Ibid.*, p. 57, par. 13.)

Sir Humphrey Waldock a expliqué plus avant ses propositions, qui sont aujourd'hui reprises, pour l'essentiel, dans le texte de la convention de Vienne:

«[quand] le sens naturel et ordinaire des termes, dans leur contexte, n'aboutit pas à un résultat plausible ou [quand], pour une raison ou l'autre, le sens n'est pas clair ... il est admissible que le sens des termes soit déterminé, d'après des preuves ou des indications relatives aux intentions des parties, en dehors du sens ordinaire des mots employés» (*ibid.*, p. 58, par. 16).

En conséquence, le texte proposait de reconnaître:

«que l'on peut avoir recours à des preuves ou indices extérieurs de l'intention des parties aux fins: a) de *confirmer* le sens naturel et ordinaire d'un terme; b) de *déterminer* le sens d'un terme ambigu ou obscur ou d'un terme dont le sens naturel et ordinaire conduit à une interprétation absurde ou déraisonnable; c) d'*établir* le sens spécial que les parties ont attribué à un terme» (*ibid.*, p. 59, par. 20).

Sir Humphrey Waldock a fait observer:

«De plus, c'est la pratique constante des Etats et des tribunaux d'examiner les travaux préparatoires pertinents pour y chercher tout ce qui peut éclairer le sens du traité. ...

Recourse to *travaux préparatoires* as a subsidiary means of interpreting the text . . . is frequent both in State practice and in cases before international tribunals." (*Yearbook of the International Law Commission*, 1964, Vol. II, p. 58, paras. 20 and 21.)

He continued:

"Today, it is generally recognized that some caution is needed in the use of *travaux préparatoires* as a means of interpretation. They are not, except in the case mentioned, an authentic means of interpretation. They are simply evidence to be weighed against any other relevant evidence of the intentions of the parties, and their cogency depends on the extent to which they furnish proof of the *common* understanding of the parties as to the meaning attached to the terms of the treaty." (*Ibid.*, p. 58, para. 21.)

The subsequent evolution of what came to be Articles 31 and 32 of the Vienna Convention, in the Commission and in the light of the commentaries and proposals of Governments, and climactically at the Conference itself, is well known and fundamentally consonant with what has been described. But it may be instructive for present purposes to quote a few more elements of the *travaux préparatoires* of the Vienna Convention, as they are first of all to be found in the exchanges in the body which prepared the draft of it:

"It was true that there existed a number of apparently consistent pronouncements by the International Court of Justice and arbitral tribunals to the effect that *travaux préparatoires* had only been used to confirm what had been found to be the clear meaning of the text of a treaty. However, that case-law would be much more convincing if from the outset the Court or tribunal had refused to admit consideration of *travaux préparatoires* until it had first established whether or not the text was clear, but in fact, what had happened was that on all those occasions the *travaux préparatoires* had been fully and extensively placed before the Court or arbitral tribunal by one or other of the parties, if not by both. In the circumstances, to state that the *travaux préparatoires* had been used only to confirm an opinion already arrived at on the basis of the text of the treaty was coming close to a legal fiction. It was impossible to know by what processes judges reached their decisions and it was particularly difficult to accept the proposition that the *travaux préparatoires* had not actually contributed to form their opinion as to the meaning of a treaty which, nevertheless, they stated to be clear from its text, but which, as the pleadings in fact showed, was not so. At all events, it could be supposed that all practitioners of international law were free in their use of *travaux préparatoires*." (*Yearbook of the*

Le recours aux travaux préparatoires en tant que moyens subsidiaires d'interprétation du texte est fréquent ... tant dans la pratique des Etats que dans les affaires dont sont saisis les tribunaux internationaux.» (*Annuaire de la Commission du droit international*, 1954, vol. II, p. 59, par. 20 et 21.)

Il ajoutait:

«Il est généralement reconnu aujourd'hui qu'une certaine prudence est de mise dans l'utilisation des travaux préparatoires comme moyens d'interprétation. Sauf dans le cas mentionné, ils ne constituent pas des moyens authentiques d'interprétation. Ce ne sont que de simples preuves à mettre en regard des autres preuves pertinentes de l'intention des parties, et leur force dépend de la mesure dans laquelle ils témoignent de l'accord *commun* des parties sur le sens attaché aux termes du traité.» (*Ibid.*, p. 59-60, par. 21.)

On sait bien comment ce qui allait devenir les articles 31 et 32 de la convention de Vienne a évolué par la suite au sein de la Commission, à la lumière des commentaires et propositions des gouvernements et, à son point culminant, au sein de la conférence elle-même; cette évolution correspond pour l'essentiel à ce qui vient d'être retracé. Mais il pourrait être instructif, aux présentes fins, de citer certains éléments supplémentaires des travaux préparatoires de la convention de Vienne, tels qu'ils ressortent en premier lieu des débats de l'organe qui a élaboré le projet de convention:

«Il est vrai qu'il existe plusieurs décisions de la Cour internationale de Justice et des tribunaux arbitraux qui vont toutes apparemment dans le même sens, selon lesquelles les travaux préparatoires n'ont servi qu'à confirmer ce qui avait été jugé comme étant le sens clair du texte d'un traité. Cependant, ces précédents seraient beaucoup plus convaincants si, dès le début, la Cour ou le tribunal avait refusé d'admettre tout recours aux travaux préparatoires tant qu'ils n'auraient pas établi si le texte était clair ou ne l'était pas; or, ce qui est arrivé, en fait, c'est que, dans tous ces cas, les travaux préparatoires ont été amplement produits devant la Cour ou le tribunal arbitral par l'une ou par l'autre partie, voire par les deux parties. Dans ces conditions, c'est côtoyer de bien près la fiction juridique que de dire que les travaux préparatoires n'ont été utilisés que pour confirmer une opinion à laquelle on serait déjà arrivé en prenant pour base le texte du traité. Il est impossible de savoir par quels procédés les juges parviennent à leur décision et il est particulièrement difficile de souscrire à la proposition selon laquelle les travaux préparatoires n'auraient pas effectivement contribué à former leur opinion sur le sens d'un traité qu'ils ont néanmoins dit être clair d'après le texte, alors que les plaidoiries ont montré en réalité qu'il ne l'était pas. Quoi qu'il en soit, on peut supposer que les praticiens du droit inter-

International Law Commission, 1964, Vol. I, Mr. Rosenne, p. 283, para. 17.)

"the clearness or ambiguity of a provision was a relative matter; sometimes one had to refer [to] the preparatory work or look at the circumstances surrounding the conclusion of the treaty in order to determine whether the text was really clear and whether the seeming clarity was not simply a deceptive appearance" (*ibid.*, Mr. Yasseen, p. 313, para. 56).

"In his view, it was unrealistic to imagine that the preparatory work was not really consulted by States, organizations and tribunals whenever they saw fit, before or at any stage of the proceedings, even though they might afterwards pretend that they had not given it much attention . . . the reference to confirmation and, *a fortiori*, verification tended to undermine the text of a treaty in the sense that there was an express authorization to interpret it in the light of something else; nevertheless that was what happened in practice." (*Ibid.*, Sir Humphrey Waldock, p. 314, para. 65.)

The text of the Convention adopted in Vienna respecting "Supplementary means of interpretation" (Art. 32) provides that,

"Recourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion, in order to confirm the meaning resulting from the application of article 31, or to determine the meaning when the interpretation according to article 31:

(a) leaves the meaning ambiguous or obscure . . ."

But what was not settled was, what happens when the *travaux préparatoires* turn out not to confirm but contradict the meaning arrived at by application of the general rule of interpretation? There are a few passages in statements of the Special Rapporteur that appear to cut one way or another; quoted above is an indication by him that the process of confirmation or verification could indeed tend to "undermine" the text of a treaty.

Surprisingly little attention was directed to this critical question. The most pertinent answer may have been that proffered by the representative of Portugal at the Vienna Conference:

"What would happen if, though the text of a treaty was apparently clear, in seeking confirmation in the preparatory work and other surrounding circumstances a divergent meaning came to light? It was impossible to be sure in advance that those circumstances would confirm the textual meaning of the treaty. If the emphasis were placed on good faith, it would appear that in such a case those circumstances should be taken into consideration, although they did

national sont tous libres d'utiliser à leur guise les travaux préparatoires.» (*Annuaire de la Commission du droit international*, 1964, vol. I, M. Rosenne, p. 296-297, par. 17.)

«la notion de clarté ou d'ambiguïté d'une disposition est toute relative: parfois il faut se reporter aux travaux préparatoires ou examiner les circonstances de la conclusion du traité afin de savoir si le texte est vraiment clair et si sa clarté apparente n'est pas en fait trompeuse» (*ibid.*, M. Yasseen, p. 327, par. 56).

«A son avis, c'est ne pas tenir compte de la réalité que d'imaginer que les Etats, les organisations et les tribunaux ne consultent pas vraiment les travaux préparatoires chaque fois qu'ils le jugent nécessaire, avant le début ou durant une phase donnée de la procédure, encore qu'ils puissent prétendre ensuite n'y avoir pas attaché beaucoup d'importance. ... la mention de la confirmation et, *a fortiori*, de la vérification, tend à affaiblir le texte d'un traité en ce sens qu'elle donne l'autorisation expresse de l'interpréter à la lumière d'autres éléments; c'est néanmoins ce qui se produit dans la pratique.» (*Ibid.*, sir Humphrey Waldock, p. 328, par. 65.)

Le texte de la convention adopté à Vienne au sujet des «moyens complémentaires d'interprétation» (art. 32) dispose que:

«Il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, en vue soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31:

a) laisse le sens ambigu ou obscur...»

Mais ce qui n'a pas été réglé, c'est ce qui advient quand les travaux préparatoires ne confirment pas, mais contredisent le sens dégagé par l'application de la règle générale d'interprétation. Quelques passages, dans les exposés du rapporteur spécial, semblent pencher dans un sens ou dans un autre. Dans la citation qui précède, celui-ci indique que le processus de confirmation ou de vérification pourrait effectivement contribuer à «affaiblir» le texte d'un traité.

Il est étonnant que cette question capitale ait si peu retenu l'attention. Sans doute est-ce le représentant du Portugal à la conférence de Vienne qui a apporté la réponse la plus pertinente:

«Que se passerait-il dans l'hypothèse où, en présence d'un traité dont le texte est apparemment clair, l'examen des travaux préparatoires et des autres circonstances environnantes, qui devait confirmer le sens de ce texte, viendrait à révéler une signification différente? On ne peut jamais être sûr d'avance que ces circonstances confirmeront le sens littéral du traité. Si l'on met l'accent sur la bonne foi, il semble que l'on devrait alors tenir compte de telles circonstances, même

not lead to the confirmation of the meaning . . ." (United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session, 1968, *Official Records*, p. 183.)

It is significant for the case now before the Court that it does not seem to have occurred to counsel on either side that their concentration on the content of the *travaux préparatoires* could be questionable or beside the point. Neither Party suggested that the text of the treaty was so clear that the Court would be justified in declining to weigh the preparatory work in the scales of justice. Mired as they were in the ample ambiguities of the text, that suggestive omission is understandable. Nor did either Party suggest that the preparatory work was fragmentary, inconclusive, or otherwise open to discounting or disregard.

THE FACTS AND LAW OF THIS CASE

The Court finds its jurisdiction upon the commitments entered into by Qatar and Bahrain in 1987 and in 1990. It has concluded that the 1987 exchanges of letters and the 1990 Doha Minutes are international agreements creating rights and obligations for the Parties. It does not conclude — nor, for that matter, did Qatar maintain — that the commitments undertaken in 1987 of themselves suffice to sustain the Court's jurisdiction. Thus it is undisputed that the consent of Qatar and Bahrain to the provision that

"All the disputed matters shall be referred to the International Court of Justice, at The Hague, for a final ruling binding upon both parties . . ."

of itself is not determinative. As the Parties agree, and the Court records, what those disputed matters were was not settled in 1987. Moreover, the 1987 exchanges of letters provided for the creation of a Tripartite Committee

"for the purpose of approaching the International Court of Justice, and satisfying the necessary requirements to have the dispute submitted to the Court . . .".

In Bahrain's view, the latter provision imported that the Tripartite Committee would prepare a special agreement, an interpretation, it contends, that is borne out by the subsequent activities of the Tripartite Committee which were in fact exclusively directed towards conclusion of a special agreement. Why create the machinery of a Tripartite Committee if not to prepare, and only to prepare, a special agreement? If the intention had been to authorize unilateral application, no committee at all would have been needed or established.

Qatar in these proceedings has however maintained that, by reason of

si elles n'apportent pas la confirmation du sens...» (Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, première session, 1968, *Documents officiels*, p. 198.)

Il est révélateur pour l'affaire dont la Cour est saisie qu'aucun des conseils de l'une ou l'autre Partie ne semble avoir envisagé qu'il puisse être discutable ou hors de propos de centrer leur argumentation sur le contenu des travaux préparatoires. Aucune des deux Parties n'a laissé entendre que le texte du traité était tellement clair que la Cour serait fondée à refuser d'apprécier dans sa décision le poids des travaux préparatoires. Embourbées comme elles l'étaient dans les profondes ambiguïtés du texte, les Parties ont pu commettre cette omission significative. De même, aucune des Parties n'a fait valoir que les travaux préparatoires étaient fragmentaires, peu concluants ou justifiaient par ailleurs qu'on en fasse abstraction ou l'économie.

LES FAITS ET LE DROIT EN L'ESPÈCE

La Cour fonde sa compétence sur les engagements pris par Qatar et Bahreïn en 1987 et en 1990. Elle a conclu que les échanges de lettres de 1987 et le procès-verbal de Doha de 1990 constituaient des accords internationaux créant des droits et des obligations pour les Parties. Elle ne dit pas — et Qatar ne le soutenait pas davantage en l'occurrence — que les engagements pris en 1987 suffissent à fonder sa compétence. Il n'est donc pas contesté que le consentement de Qatar et de Bahreïn à être liés par la disposition aux termes de laquelle

«toutes les questions en litige seront soumises à la Cour internationale de Justice, à La Haye, pour qu'elle rende une décision définitive et obligatoire pour les deux parties...»

n'est pas en lui-même déterminant. Comme les Parties en conviennent, et comme la Cour leur en donne acte, le contenu de ces questions en litige n'a pas été défini en 1987. En outre, les échanges de lettres de 1987 prévoyaient la constitution d'une commission tripartite

«en vue d'entrer en rapport avec la Cour internationale de Justice et d'accomplir les formalités requises pour que le différend soit soumis à la Cour...»

De l'avis de Bahreïn, cette dernière disposition signifiait que la commission tripartite élaborerait un compromis, interprétation corroborée, d'après lui, par les travaux ultérieurs de la commission tripartite qui, de fait, ont porté exclusivement sur la rédaction d'un compromis. Pourquoi créer un organe comme la commission tripartite si ce n'était pour préparer, et seulement pour préparer, un compromis? Si l'intention avait été d'autoriser le dépôt d'une requête unilatérale, une commission n'aurait été ni nécessaire ni créée.

Quant à lui, Qatar a soutenu en l'espèce que, par les engagements

the cumulative commitments undertaken in 1987 and 1990, the Parties unconditionally conferred jurisdiction on the Court to deal with the matters in dispute between them. Qatar contends that, in the intention of the Parties, a special agreement was but one possible mode of approaching the Court and satisfying its requirements for submission of the dispute, a position with which the Court agrees in today's Judgment.

Yet, in 1987, in the draft letter to the Court's Registrar which it presented to Bahrain for its agreement with a view to submitting the case to the Court, Qatar provided for "preparing the *necessary* Special Agreement in this respect . . ." (Memorial of Qatar, Ann. II.18, p. 2; emphasis added). Qatar's letter hardly supports the Court's conclusion in this Judgment that

"everything tends to suggest that, if the Committee explored that possibility [of a special agreement], it did so simply because that course appeared to it, at the time, to be the most natural and the best suited to give effect to the consent of the Parties" (para. 28).

On the contrary, the contemporaneous evidence of Qatar itself indicates that the Parties — Qatar no less than Bahrain — saw conclusion of a special agreement as "necessary". So the Court's conclusion in this regard may be one of several that is not so "clear".

Be that as it may, it remains uncontested that of themselves the 1987 exchanges of letters are accepted by the Parties as insufficient to found the jurisdiction of the Court. If it had been the meaning of the 1987 exchanges to authorize immediate and unilateral application to the Court, one or the other Party presumably would have exercised that authority. Yet it took Qatar another four years to submit its Application. Moreover, in the oral hearings, Qatar's counsel acknowledged that:

"Qatar has not asserted that the terms of the 1987 Agreement by themselves provided an immediate basis for enabling the Court to exercise its jurisdiction." (CR 94/1, p. 49.)

Thus any finding of jurisdiction can be based only on the combined effect of the 1987 and 1990 commitments. It is accordingly necessary to examine the meaning of the 1990 Doha Minutes. In pertinent part, they provide:

"The good offices of the Custodian of the Two Holy Mosques, King Fahd Ben Abdul Aziz, shall continue between the two countries until . . . May 1991. Once that period has elapsed, the two parties may submit the matter to the International Court of Justice in accordance with the Bahraini formula, which has been accepted by Qatar, and with the procedures consequent on it. The good offices of the Kingdom of Saudi Arabia will continue during the period when the matter is under arbitration."

cumulés auxquels elles ont souscrits en 1987 et en 1990, les Parties avaient inconditionnellement conféré compétence à la Cour pour que celle-ci examine toutes les questions en litige entre elles. Qatar a fait valoir que, dans l'intention des Parties, la conclusion d'un compromis n'était que l'une des manières d'entrer en rapport avec la Cour et de satisfaire aux exigences applicables pour saisir celle-ci du différend; par le présent arrêt, la Cour se rallie à cette thèse.

Néanmoins, le projet de lettre au Greffier que Qatar avait soumis en 1987 à l'approbation de Bahreïn en vue de porter le différend devant la Cour indiquait qu'il faudrait «*rédiger le compromis nécessaire à cet égard...*» (mémoire de Qatar, annexe II.18, p. 2; les italiques sont de moi). Cette lettre de Qatar n'était guère la conclusion à laquelle la Cour est arrivée dans le présent arrêt, quand elle dit que:

«tout porte à croire que si la commission a exploré cette voie [du compromis], c'est simplement parce que celle-ci lui a paru, à l'époque, la plus naturelle et la plus propre à donner effet au consentement des Parties» (par. 28).

Au contraire, les éléments de preuve de l'époque, que Qatar lui-même a apportés, indiquent que les Parties — Qatar tout autant que Bahreïn — considéraient la conclusion d'un compromis comme «nécessaire». Ainsi, la conclusion de la Cour sur ce point est sans doute au nombre de celles qui ne sont pas si «claires».

Quoi qu'il en soit, il demeure admis que les Parties considèrent que les échanges de lettres de 1987 ne suffisent pas à fonder la compétence de la Cour. Si ces échanges avaient autorisé le dépôt immédiat d'une requête unilatérale, l'une ou l'autre des Parties aurait sans doute exercé cette faculté. Or, quatre ans se sont écoulés avant que Qatar ne dépose sa requête. De plus, lors des audiences, le conseil de Qatar a reconnu que:

«Qatar n'a[vait] pas prétendu que les termes de l'accord de 1987 constituaient en eux-mêmes une base immédiate qui permette l'exercice de la compétence de la Cour.» (CR 94/1, p. 49.)

Par conséquent, toute conclusion sur la compétence ne peut se fonder que sur les effets conjugués des engagements de 1987 et de 1990. Il convient donc de rechercher le sens du procès-verbal de Doha de 1990. Son passage pertinent est ainsi libellé:

«Les bons offices du Serviteur des deux Lieux saints, le roi Fahd Ben Abdul Aziz, se poursuivront entre les deux pays jusqu'au mois de ... mai 1991. A l'expiration de ce délai, les deux parties pourront soumettre la question à la Cour internationale de Justice conformément à la formule bahreïnite, qui a été acceptée par Qatar, et aux procédures qui en découlent. Les bons offices de l'Arabie saoudite se poursuivront pendant que la question sera soumise à l'arbitrage.»

The main difference between the Parties in this phase of the case, the focus of dispute in their exchange of written pleadings and of expert opinions and in oral argument, was over the meaning of the phrase, "the two parties", as it was rendered in the original Arabic by the expression "al-tarafan". As the Court recalls in its Judgment, this provision derived from a draft presented at Doha by the Government of Oman, which, as proposed by Oman, read: "Once that period has elapsed, either of the two parties may submit the matter to the International Court of Justice." Bahrain required the amendment of this provision to specify in place of "either of the two parties" the expression "al-tarafan", i.e., "the two parties". Bahrain thus insisted on deletion of authorization for "either of" the two Parties to seise the Court. Qatar accepted that amendment.

There are three views about the significance of the change in the Omani text which was brought about in this way.

Bahrain maintains that its insistence, as the price of its signature of the Doha Minutes, on changing "either of the two parties" to "the two parties" demonstrates that its intention was to exclude unilateral recourse to the Court. In my view, that interpretation is not only plausible but persuasive.

Qatar claims that the purpose of the change was to make "clear that both Qatar *and* Bahrain had the right to make a unilateral application to the Court". The Agent of Qatar maintained in the second round of the hearings — in the ultimate word of Qatar on this crucial question — the following:

"Now, what about the Omani draft? Again, there is no evidence of a rejection of unilateral application. On the Omani draft, Bahrain simply changed 'either of the parties' to 'the parties', thus making clear that both Qatar *and* Bahrain had the right to make a unilateral application to the Court. Bahrain also added a reference to the Court's procedures. I believe that these objective changes to the text are not at all rejections of the agreement reached during discussions at Doha that reference to the Court could now be by unilateral application, but rather subjective statements of the alleged intentions of Bahrain's negotiators." (CR 94/7, p. 16.)

One has only to read this argument to reject it.

If the object of the Parties — if their common intention — was to make clear that "both Qatar *and* Bahrain had the right to make a unilateral application to the Court", the provision that "either of the two parties may submit the matter" would have been left unchanged. That wording achieved that object clearly, simply, and precisely. As it was, that unchanged phraseology authorized either of the two Parties to make unilateral application to the Court. To suggest that the change of that

Le principal sujet de désaccord entre les Parties au cours de la phase actuelle de la procédure, ainsi que la question litigieuse sur laquelle se sont centrés leurs échanges de pièces écrites et d'expertises et leurs plaidoiries, porte sur le sens du membre de phrase «les deux parties», rendu dans l'original arabe par l'expression «*al-tarafan*». Comme la Cour le rappelle dans son arrêt, cette disposition est tirée d'un projet présenté à Doha par le Gouvernement omanais, qui, dans la version proposée par Oman, se lisait comme suit: «A l'expiration de ce délai, l'une ou l'autre des parties peut soumettre l'affaire à la Cour internationale de Justice.» Bahreïn a demandé que cette disposition fût amendée, pour remplacer «l'une ou l'autre des parties» par «*al-tarafan*», c'est-à-dire «les deux parties». Bahreïn a donc insisté pour que l'autorisation de saisir la Cour donnée à «l'une ou l'autre des parties» fût supprimée, et Qatar a accepté cet amendement.

Trois points de vue s'affrontent sur la portée de la modification ainsi apportée au texte omanais.

Bahreïn soutient que son insistance à faire remplacer «l'une ou l'autre des parties» par «les deux parties», remplacement qu'il a posé comme condition de sa signature du procès-verbal de Doha, démontre qu'il avait pour intention d'exclure une saisine unilatérale de la Cour. A mon sens, cette interprétation est non seulement plausible, mais convaincante.

Qatar fait valoir que ce changement visait à indiquer «clairement que Qatar et Bahreïn avaient chacun le droit de déposer une requête unilatérale auprès de la Cour». Lors du deuxième tour de plaidoiries, l'agent de Qatar a soutenu ce qui constitue la dernière position de Qatar sur cette question cruciale:

«Maintenant, qu'en est-il du projet omanais? Là encore, il n'existe aucune preuve de l'exclusion d'une requête unilatérale. Sur le projet omanais, Bahreïn a simplement remplacé «l'une ou l'autre des parties» par «les parties», indiquant ainsi clairement que Qatar *et* Bahreïn avaient chacun le droit de déposer une requête unilatérale auprès de la Cour. Bahreïn a également ajouté une référence aux procédures de la Cour. Je pense que ces modifications objectives du texte ne constituent nullement des répudiations de l'accord réalisé durant les discussions à Doha pour que la Cour puisse désormais être saisie par la voie d'une requête unilatérale, mais plutôt des affirmations subjectives des intentions qui auraient été celles des négociateurs de Bahreïn.» (CR 94/7, p. 16.)

Il suffit de lire cet argument pour le rejeter.

Si l'objectif des Parties — si leur intention commune — était d'indiquer clairement que «Qatar *et* Bahreïn avaient chacun le droit de déposer une requête unilatérale auprès de la Cour», la disposition aux termes de laquelle «l'une ou l'autre des parties peut soumettre l'affaire...» n'aurait pas été modifiée. Sous cette forme, elle atteignait cet objectif clairement, simplement et précisément. Tel quel, non modifié ce libellé permettait à l'une ou à l'autre Partie de déposer une requête unilatérale auprès de la

phraseology to "the two parties" rather imports that each of the Parties — because of that change — is entitled to make a unilateral application to the Court is unintelligible. And for the Qatari Agent to state that these "objective changes to the text" of the Omani draft — to the *text* — are "subjective statements of the alleged intentions of Bahrain's negotiators" is equally incomprehensible. How could recorded changes in a text accepted by both sides have been no more than "subjective statements of the alleged intentions of Bahrain's negotiators"?

Moreover, even if, as Qatar appears to argue, the change in the text is taken to have manifested the intentions only of Bahrain's negotiators, and not Qatar's, does not this argument of Qatar concede that a common intention of both Parties to authorize unilateral application was lacking?

For its part, the Court states:

"the Court does not consider it necessary to resort to supplementary means of interpretation in order to determine the meaning of the Doha Minutes . . . however, as in other cases . . . it considers that it can have recourse to such supplementary means in order to seek a possible confirmation of its interpretation of the text" (Judgment, para. 40).

It then summarizes the arguments of the Parties on the *travaux préparatoires*, and concludes:

"The Court notes that the initial Omani draft expressly authorized a seisin by one or the other of the Parties, and that that formulation was not accepted. But the text finally adopted did not provide that the seisin of the Court could only be brought about by the two Parties acting in concert, whether jointly or separately. The Court is unable to see why the abandonment of a form of words corresponding to the interpretation given by Qatar to the Doha Minutes should imply that they must be interpreted in accordance with Bahrain's thesis. As a result, it does not consider that the *travaux préparatoires*, in the form in which they have been submitted to it — i.e., limited to the various drafts mentioned above — can provide it with conclusive supplementary elements for the interpretation of the text adopted; whatever may have been the motives of each of the Parties, the Court can only confine itself to the actual terms of the Minutes as the expression of their common intention, and to the interpretation of them which it has already given." (Para. 41.)

In my view, such explanation as the Court thus offers in support of its position that the *travaux préparatoires* do not provide it with conclusive supplementary elements for interpretation of the text is unconvincing. Because "the text finally adopted did not provide that the seisin of the Court could only be brought about by the two Parties acting in con-

Cour. On ne s'explique pas comment le remplacement de ce libellé par «les deux parties» pourrait signifier que chacune des Parties — en raison de ce changement — était autorisée à déposer une requête unilatérale auprès de la Cour. Et il est tout aussi incompréhensible de soutenir, comme l'agent de Qatar l'a fait, que ces «modifications objectives du texte» du projet omanais — du *texte* — étaient des «affirmations subjectives des intentions qui auraient été celles des négociateurs de Bahreïn». Comment des modifications consignées dans un texte agréé par les deux Parties auraient-elles pu n'être rien de plus que des «affirmations subjectives des intentions qui auraient été celles des négociateurs de Bahreïn»?

En outre, même si, comme semble le soutenir Qatar, on considère que la modification apportée au texte exprimait l'intention des négociateurs de Bahreïn, et non pas celle des négociateurs de Qatar, cet argument de Qatar ne revient-il pas à admettre que l'intention commune des deux Parties d'autoriser le dépôt d'une requête unilatérale faisait défaut?

Pour sa part, la Cour dit que:

«[elle] ne considère pas nécessaire de faire appel à des moyens complémentaires d'interprétation pour déterminer le sens du procès-verbal de Doha ... toutefois, comme dans d'autres affaires ..., elle estime pouvoir recourir à ces moyens complémentaires pour y rechercher une confirmation éventuelle de l'interprétation qu'elle a tirée du texte» (arrêt, par. 40).

Elle résume ensuite les arguments des Parties sur les travaux préparatoires et conclut:

«La Cour constate que le projet omanais initial autorisait explicitement une saisine par l'une ou l'autre des Parties et que cette formulation n'a pas été retenue. Mais le texte finalement agréé ne dispose pas que la saisine de la Cour ne peut être opérée que par les deux Parties agissant de concert, soit conjointement, soit séparément. La Cour ne voit pas pourquoi l'abandon d'une rédaction correspondant à l'interprétation que Qatar donne du procès-verbal de Doha impliquerait que celui-ci dût être interprété selon la thèse de Bahreïn. En conséquence elle n'estime pas pouvoir tirer des travaux préparatoires tels qu'ils lui ont été présentés — c'est-à-dire réduits aux divers projets susmentionnés — d'éléments complémentaires déterminants pour l'interprétation du texte agréé: quelles qu'aient pu être les motivations de chacune des Parties, la Cour ne peut que s'en tenir aux termes mêmes du procès-verbal traduisant leur commune intention et à l'interprétation qu'elle en a déjà donnée.» (Par. 41.)

A mon sens, l'explication ainsi avancée par la Cour, pour étayer son point de vue selon lequel les travaux préparatoires ne lui fournissent pas d'éléments complémentaires déterminants pour l'interprétation du texte, n'est pas convaincante. Parce que «le texte finalement agréé ne dispose pas que la saisine de la Cour ne peut être opérée que par les deux Parties

cert . . .", the Court "is unable to see why the abandonment of a form of words corresponding to the interpretation given by Qatar to the Doha Minutes should imply that they must be interpreted in accordance with Bahrain's thesis". But since deletion of the specification, "either of the two parties may submit the matter to the International Court of Justice" in favour of the adopted provision, "the two parties may submit the matter . . ." surely manifested Bahrain's intention that "either of the two parties" may *not* submit the matter, the Court's inability to see so plain a point suggests to me its unwillingness to do so.

In preceding passages of the Judgment, the Court holds that an interpretation other than that it chooses "would deprive the phrase of its effect and could well, moreover, lead to an unreasonable result" (para. 35). But in interpreting the meaning of the deletion of the phrase, "either of", the Court deprives that deletion — and hence the text adopted by the Parties — of its effect and produces what in my view is "an unreasonable result". If it was not the intention of Bahrain to require joint seisin of the Court by insisting on, and achieving, the excision of the provision permitting "either of" the two Parties to submit the matter to the Court, what was its intention?

The Court concludes that,

"whatever may have been the motives of each of the Parties, the Court can only confine itself to the actual terms of the Minutes as the expression of their common intention, and to the interpretation of them which it has already given" (para. 41).

The Court's choice of the word "motives" is revealing of its devaluation of the intention of the Parties. But the fundamental flaw in its reasoning, as I see it, is the contention that it adheres to the actual terms of the Minutes "as the expression of their common intention" when I believe that it is demonstrable — and has been demonstrated — that their common intention could not have been to authorize unilateral application to the Court.

Thus in my view the Court's construction of the Doha Minutes is at odds with the rules of interpretation prescribed by the Vienna Convention. It does not comport with a good faith interpretation of the treaty's terms "in the light of its object and purpose" because the object and purpose of both Parties to the treaty was not to authorize unilateral recourse to the Court. It does not implement the Convention's provision for recourse to the preparatory work, because, far from confirming the meaning arrived at by the Court's interpretation, the preparatory work vitiates it. Moreover, the Court's failure to determine the meaning of the treaty in the light of its preparatory work results, if not in an unreasonable interpretation of the treaty itself, in an interpretation of the preparatory work which is "manifestly . . . unreasonable".

Since, by using evidence submitted by both sides whose accuracy and comprehensiveness is contested by neither, Bahrain has demonstrated that its intention in signing the Doha Minutes was to exclude unilateral

agissant de concert», la Cour «ne voit pas pourquoi l'abandon d'une rédaction correspondant à l'interprétation que Qatar donne du procès-verbal de Doha impliquerait que celui-ci dût être interprété selon la thèse de Bahreïn». Mais la suppression des mots «l'une ou l'autre des parties peut soumettre l'affaire à la Cour internationale de Justice» et leur remplacement par «les deux parties pourront soumettre l'affaire...» indiquaient de manière manifeste que Bahreïn *n'entendait pas* que l'une ou l'autre des parties puisse soumettre l'affaire; il me semble que si la Cour ne voit pas quelque chose d'aussi clair, c'est faute d'être disposée à le voir.

Plus haut dans son arrêt, la Cour a conclu qu'une interprétation différente de celle qu'elle retient «priverait le membre de phrase de son effet utile et risquerait en outre d'aboutir à des résultats déraisonnables» (par. 35). Mais l'analyse que fait la Cour de la suppression du membre de phrase «l'une ou l'autre des parties» prive justement cette suppression — et, partant, le texte adopté par les Parties — de son sens utile et conduit, à mon sens, à un «résultat déraisonnable». Si, en insistant pour que la disposition permettant à «l'une ou l'autre des parties» de soumettre l'affaire à la Cour fût supprimée, et en obtenant cette suppression, Bahreïn n'avait pas pour intention d'exiger la saisine conjointe de la Cour, alors quelle était son intention?

La Cour conclut que

«quelles qu'aient pu être les motivations de chacune des Parties, la Cour ne peut que s'en tenir aux termes mêmes du procès-verbal traduisant leur commune intention et à l'interprétation qu'elle en a déjà donnée» (par. 41).

Que la Cour ait choisi le mot «motivations» est révélateur de sa dépréciation de l'intention des Parties. Mais, à mon avis, la faille essentielle de son raisonnement réside en ce qu'elle prétend s'en tenir aux termes mêmes du procès-verbal «traduisant leur commune intention», alors que je pense que l'on peut démontrer — ce qui a été fait — que leur intention commune ne pouvait être d'autoriser une saisine unilatérale de la Cour.

Ainsi, à mon sens, l'analyse que la Cour fait du procès-verbal de Doha est en désaccord avec les règles d'interprétation de la convention de Vienne. Elle ne satisfait pas à l'exigence d'une interprétation de bonne foi des termes du traité «à la lumière de son objet et de son but», puisque l'objet et le but des deux Parties au traité n'étaient pas d'autoriser la saisine unilatérale de la Cour. Elle ne met pas en œuvre la disposition de la convention sur le recours aux travaux préparatoires parce que, loin de confirmer le sens que son interprétation a dégagé, les travaux préparatoires le contredisent. En outre, la carence de la Cour à déterminer le sens du traité à la lumière des travaux préparatoires conduit, si ce n'est à une interprétation déraisonnable du traité lui-même, du moins à une interprétation «manifestement ... déraisonnable» des travaux préparatoires.

Vu que, sur la base des moyens de preuve produits par les deux Parties dont le caractère exact et complet n'est contesté par aucune d'elles, Bahreïn a démontré qu'en signant le procès-verbal de Doha son intention

application to the Court, since Qatar's rebuttal of that demonstration is unconvincing, and since the Court's analysis on that critical point is no more convincing, it follows that the 1987 exchanges of letters and 1990 Minutes do not suffice to support a finding of the Court's jurisdiction. The requisite common, ascertainable intention of the Parties to authorize unilateral reference to the Court is absent. Its absence is — or should have been — determinative.

The Court may believe itself justified in discounting the *travaux préparatoires* because the meaning of the actual terms of the Doha Minutes as it construes them is "clear". But if that is the purport of the Court's Judgment, that position is hardly tenable. The expression in the Doha Minutes of "al-tarafan", however translated, is quintessentially unclear; as the Court itself acknowledges, it is capable of being construed as meaning jointly or separately. The term is inherently ambiguous. Is the Court's analysis of other provisions of the Doha Minutes such as to render clear what is opaque?

Not in my view. The Court's analysis consists of several, cumulative arguments. The first turns on the provision of the Doha Minutes that, "Once that period has elapsed, the two parties may submit the matter to the International Court of Justice." The Court maintains that the word "may", in its ordinary meaning, envisages a possibility, or even a right. Accordingly, in the first place, and in its most natural sense, the provision suggests the option or right for them to seise the Court:

"Taken as such, in its most ordinary meaning, that expression does not require a seisin by both Parties acting in concert but, on the contrary, allows a unilateral seisin." (Para. 35.)

True enough. But equally, that expression does not require a unilateral seisin, or disallow a joint seisin. What clear light then does the word "may" shed?

The Court then maintains that the proviso, "Once that period has elapsed", imports that unilateral application is in order. Any other interpretation would, the Court maintains, deprive the provision of its effect. But that is not so, if the provision is interpreted to mean no more than that, during the renewed five-month period of the good offices of the Saudi Arabian Government, there may be no recourse to the Court; once that period has elapsed, there may be.

The Court continues that the purpose of the Doha Minutes was "to advance the settlement of the dispute by giving effect to the formal commitment of the Parties to refer it to the Court" and that this purpose implies that unilateral application is permitted since joint application had been shown to have been unachievable. But does not the Court thereby assume what is in dispute, namely, that the purpose of both Parties in signing the Doha Minutes was to advance settlement of the dispute by

était d'exclure le dépôt d'une requête unilatérale auprès de la Cour: vu que Qatar n'a réfuté cette démonstration que d'une manière peu convaincante; et vu que l'analyse de la Cour sur ce point crucial n'emporte guère plus la conviction, il s'ensuit que les échanges de lettres de 1987 et le procès-verbal de 1990 ne suffisent pas à fonder la compétence de la Cour. La nécessaire intention commune et vérifiable des Parties d'autoriser une saisine unilatérale de la Cour fait défaut. Cette absence est — ou aurait dû être — déterminante.

La Cour peut s'estimer fondée à faire abstraction des travaux préparatoires parce que le sens qu'elle dégage des termes mêmes du procès-verbal de Doha est «clair». Mais si tel est l'objectif visé par l'arrêt de la Cour, cette position est à peine soutenable. Quelque traduction qu'on en donne, l'expression «*al-tarafan*», dans le procès-verbal de Doha, est fondamentalement équivoque: elle peut signifier «conjointement» ou «séparément», comme la Cour elle-même le reconnaît. Le terme est intrinsèquement ambigu. Mais l'analyse que la Cour fait d'autres dispositions du procès-verbal de Doha est-elle de nature à clarifier ce qui est obscur?

Je ne le pense pas. L'analyse de la Cour cumule plusieurs arguments. Le premier se fonde sur la disposition du procès-verbal de Doha aux termes de laquelle «A l'expiration de ce délai, les deux parties pourront soumettre la question à la Cour internationale de Justice». La Cour soutient que, dans son sens ordinaire, le mot «pourront» vise une possibilité, voire un droit. En conséquence, en premier lieu et dans son sens le plus naturel, la disposition confère aux Parties la faculté ou le droit de saisir la Cour:

«prise comme telle, dans son sens le plus ordinaire, cette expression n'impose pas une saisine par les deux Parties agissant de concert, mais permet bien au contraire une saisine unilatérale.» (Par. 35.)

Certes. Mais cette expression n'impose pas davantage une saisine unilatérale ni n'interdit une saisine conjointe. En ce cas, quels éclaircissements le mot «pourront» apporte-t-il?

La Cour affirme ensuite qu'il découle de l'expression «A l'expiration de ce délai» que la saisine unilatérale est régulière. Selon elle, toute autre interprétation priverait ce membre de phrase de son effet utile. Mais tel n'est pas le cas si l'on considère que cette disposition signifiait simplement qu'il ne serait pas possible de saisir la Cour au cours de la nouvelle période de cinq mois impartie aux bons offices du Gouvernement saoudien, et qu'une telle saisine deviendrait possible à l'expiration de ce délai.

La Cour poursuit en affirmant que le procès-verbal de Doha avait pour but de «faire progresser le règlement du différend en donnant effet à l'engagement formel des Parties d'en saisir la Cour» et que ce but supposait la possibilité d'une requête unilatérale, puisque la saisine conjointe s'était avérée irréalisable. Mais la Cour ne postule-t-elle pas ainsi ce qui constitue l'objet du différend, à savoir que le but des deux Parties, en signant le procès-verbal de Doha, était de faire progresser le règlement

authorizing unilateral application? An equally plausible construction of the events that transpired at Doha was that Bahrain inexorably maintained its position that the dispute could be settled only by joint referral to the Court by way of special agreement of the dispute in all its elements. If that position constituted no "advance", it may nevertheless have constituted Bahrain's position.

All this is not to say that the Court's construction of the provision that, once the period for the renewed good offices of Saudi Arabia has elapsed, the two Parties may submit the case to the Court, is implausible. It is to say that it is not the sole, or necessarily the most, plausible construction that can be made. It may alternatively be maintained that these provisions of the Doha Minutes rather mean that (a) the good offices of Saudi Arabia in addressing the substance of the dispute between Bahrain and Qatar shall continue until May 1991; (b) during that period, the case cannot be submitted to the Court; (c) once that period has elapsed, the two Parties may submit the case to the Court; (d) during the time of the consideration of the case by the Court, Saudi Arabia may continue its good offices directed to a substantive settlement; and (e) if such a settlement is attained, the case shall be withdrawn from the Court.

What do these provisions, so interpreted, do that would not have obtained without them?

They do indicate that, not only would Saudi Arabia extend its efforts to bring about a substantive settlement, but that, during the five months of that period, the case could not be brought; thereafter it could be. The text has its striking ambiguities about whether the case then could be brought jointly or separately. But these provisions of themselves do not demonstrate that the meaning of the Doha document is that, after the end of the five-month period, each of the two Parties unilaterally could submit the case and effectively seize the Court of it. For five months, the Parties agreed to deny themselves recourse to the Court in deference to a renewed Saudi Arabian effort to settle their differences; after that period, "the two parties may" — not shall but may — submit it to the Court. The word "may" imports uncertainty and permissiveness rather than certainty and obligation. Why? It may be argued, because, given the record of their negotiations, it was clear that the Parties might or might not reach agreement on the terms of a special agreement. Thus, contrary to the Court's interpretation, the word "may" can be interpreted to cut not in favour but against the Qatari contentions.

What the text and context of the Doha Minutes leave so unclear is, however, crystal clear when those Minutes are analysed with the assistance of the *travaux préparatoires*. None of the usual arguments mar-

du différend en autorisant la saisine unilatérale? Il est tout aussi plausible de considérer qu'il ressort des événements qui ont eu lieu à Doha que Bahreïn a maintenu imperturbablement sa position selon laquelle le différend ne pouvait être réglé que s'il était soumis conjointement à la Cour dans son intégralité par la voie d'un compromis. Telle pourrait bien avoir été la position de Bahreïn, même si elle ne représentait pas un «progrès».

Tout cela ne revient pas à dire que la Cour donne de cette disposition une interprétation qui n'est pas plausible en considérant qu'à l'expiration de la nouvelle période dévolue aux bons offices de l'Arabie saoudite les deux Parties pourraient lui soumettre le différend. Cela revient à dire que ce n'est pas la seule interprétation possible, ni même nécessairement la plus plausible. On peut aussi bien faire valoir que ces dispositions du procès-verbal de Doha signifiaient plutôt: *a)* que les bons offices de l'Arabie saoudite consacrés à l'examen au fond du différend entre Bahreïn et Qatar devaient se poursuivre jusqu'en mai 1991; *b)* qu'au cours de cette période le différend ne pourrait être porté devant la Cour; *c)* qu'à l'expiration de cette période les deux Parties pourraient soumettre l'affaire à la Cour; *d)* qu'au cours de l'examen de l'affaire par la Cour l'Arabie saoudite pourrait poursuivre ses bons offices en vue du règlement quant au fond; et *e)* qu'au cas où un tel règlement interviendrait les Parties se désisteraient de leur action devant la Cour.

Quel est l'effet de ces dispositions, selon l'interprétation que je viens d'en donner, qui n'aurait pu être obtenu sans elles?

Elles indiquent non seulement que l'Arabie saoudite poursuivrait ses efforts en vue d'un règlement quant au fond, mais aussi qu'au cours de cette période de cinq mois le différend ne pourrait pas être soumis à la Cour; à l'expiration de cette période, une telle soumission serait possible. Le texte présente des ambiguïtés saisissantes quant au point de savoir si l'affaire pourrait alors être portée devant la Cour conjointement ou séparément. Mais ces dispositions ne démontrent pas que le document de Doha signifie qu'à l'expiration de la période de cinq mois chacune des deux Parties pourrait unilatéralement soumettre l'affaire et en saisir la Cour valablement. Par respect pour le nouvel effort déployé par l'Arabie saoudite en vue de régler leurs différends, les Parties sont convenues de s'interdire de recourir à la Cour pour une période de cinq mois; à l'expiration de cette période, «les deux parties pourront soumettre» — non pas «soumettront» mais «pourront soumettre» l'affaire à la Cour. Le verbe «pourront» dénote une incertitude et une faculté plutôt qu'une certitude et une obligation. Pourquoi? On peut soutenir qu'à en juger par l'histoire de leurs négociations il était clair que les Parties pourraient parvenir ou non à un accord sur les termes d'un compromis. Ainsi, contrairement à ce qu'a fait la Cour, on peut interpréter le verbe «pourront» comme étant non pas favorable, mais contraire aux prétentions qataries.

Toutefois, ce qui reste si confus d'après le texte et le contexte du procès-verbal de Doha devient évident quand on analyse ce procès-verbal à l'aide des travaux préparatoires. Aucun des arguments habituellement

shalled in opposition to the use of *travaux* apply. The preparatory work in this instance is not fragmentary, it is complete. Neither of the Parties suggested that there is a scrap more; the whole of the record has been placed before the Court. The preparatory work is not composed of partial, self-serving statements made by one side or another in the course of a complex multilateral negotiation. Rather, a negotiation leading to signature of what has been held by the Court to be an international agreement — essentially bilateral, in form trilateral, but certainly not the complex type of multinational agreement that emerges from a global conference — produced a terse but comprehensive preparatory document which comprises all that the two Parties directly concerned had to say on the matter at that juncture of their relationship. None of the preparatory work at issue was or is secret, or known to one but not another Party. Finally, the preparatory work of itself is not ambiguous; on the contrary, a reasonable evaluation of it sustains only the position of Bahrain.

The Court provides no more explanation of why the *travaux préparatoires* do not provide it with conclusive supplementary elements for the interpretation of the text adopted than described above. But it also implies — in referring “to resort to supplementary means of interpretation — in order to seek a possible confirmation of its interpretation of the text” — that it discounts the *travaux préparatoires* on the ground that they do not confirm the meaning to which its analysis has led. In my view, such a position, if it be the position, would be hard to reconcile with the interpretation of a treaty “in good faith” which is the cardinal injunction of the Vienna Convention’s rule of interpretation. The *travaux préparatoires* are no less evidence of the intention of the parties when they contradict as when they confirm the allegedly clear meaning of the text or context of treaty provisions.

These considerations have special force when the treaty at issue is one that is construed to confer jurisdiction on the Court. Where the *travaux préparatoires* of a treaty demonstrate the lack of a common intention of the parties to confer jurisdiction on the Court, the Court is not entitled to base its jurisdiction on that treaty.

(Signed) Stephen M. SCHWIBEL.

avancées contre l'utilisation des travaux n'est valable en l'occurrence. En l'espèce, les travaux préparatoires ne sont pas fragmentaires, ils sont complets. Aucune des deux Parties n'a laissé entendre qu'ils comprenaient la moindre pièce supplémentaire; le dossier tout entier a été mis à la disposition de la Cour. Les travaux préparatoires ne sont pas constitués de déclarations partiales et intéressées faites par l'une ou l'autre Partie au cours d'une négociation multilatérale complexe. Au contraire, des négociations aboutissant à la signature de ce que la Cour a considéré comme un accord international — bilatéral quant au fond et trilatéral dans la forme, mais certainement pas le genre d'accord multilatéral complexe issu d'une conférence à l'échelle mondiale — ont débouché sur un document préparatoire concis mais complet qui contient tout ce que les deux Parties directement concernées avaient à dire sur la question à ce stade de leur relation. Aucun élément des travaux préparatoires n'est ou n'était confidentiel ou connu d'une seule Partie. Enfin, les travaux préparatoires ne sont pas ambigus; au contraire, une appréciation raisonnable de ceux-ci milite uniquement en faveur de la position de Bahreïn.

La Cour n'explique pas davantage pourquoi les travaux préparatoires ne lui fournissent aucun moyen de preuve complémentaire déterminant aux fins de l'interprétation du texte adopté. Mais elle laisse aussi entendre — en parlant de «recourir à ces moyens complémentaires pour y rechercher une confirmation éventuelle de l'interprétation qu'elle a tirée du texte» — qu'elle fait abstraction des travaux préparatoires parce qu'ils ne confirment pas le sens que son analyse a dégagé. A mon avis, si telle est bien la position de la Cour, elle serait difficilement compatible avec une interprétation de «bonne foi», conformément à la règle qui, selon la convention de Vienne, s'impose en matière d'interprétation des traités. Les travaux préparatoires ne témoignent pas moins de l'intention des parties lorsqu'ils contredisent que lorsqu'ils confirment le sens prétendument clair du texte ou du contexte des dispositions conventionnelles.

Ces considérations sont particulièrement importantes quand le traité débattu est interprété de manière à attribuer compétence à la Cour. Si les travaux préparatoires d'un traité démontrent que les parties n'ont pas eu pour intention commune de conférer compétence à la Cour, celle-ci ne peut pas se prévaloir de ce traité pour établir sa compétence.

(Signé) Stephen M. SCHWABEL.

DISSENTING OPINION OF JUDGE ODA

1. To my regret I am unable to concur with the Court's Judgment. My position has already been clearly stated in the dissenting opinion which I attached to the Judgment of 1 July 1994. I shall now give my reasons for having to disagree with the present Judgment and shall be unable to avoid a certain amount of repetition of what was said in my previous opinion.

I. THE PROCEDURES LEADING TO THE PRESENT JUDGMENT

2. The Court has before it the unilateral Application filed by Qatar on 8 July 1991 in which Qatar presented both an agreement of December 1987 (a series of documents dating from December 1987) and an agreement of December 1990 (the Doha Minutes of the Tripartite Committee), which it claimed to constitute the basis of the Court's jurisdiction (Judgment, 1 July 1994, para. 3). Bahrain, in its letters of 14 July and 18 August 1991, contended that the Court's jurisdiction could not be based on such documents (*ibid.*, para. 4).

On 11 October 1991 the Court ordered that the written pleadings at the first stage should be addressed to the questions of the jurisdiction of the Court to entertain the dispute and to the admissibility of the Application (*ibid.*, para. 5). Upon the closure of the written proceedings, oral arguments were heard in February-March 1994 (*ibid.*, para. 11).

On 1 July 1994 the Court delivered a Judgment — *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, Jurisdiction and Admissibility* — which, however, did not seem to be addressed either to the unilateral Application of Qatar or to the objection raised by Bahrain, and which in my view was not so much a "Judgment" of the Court as a record of the Court's attempted *conciliation* (cf. paras. 5 and 36 of my dissenting opinion appended to the Judgment of 1 July 1994).

The Court is now delivering a second Judgment entitled *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, Jurisdiction and Admissibility*. What is one then to think of the "Judgment" of 1 July 1994, with exactly the same title?

3. The "Judgment" of July 1994 indicated that "[by 30 November 1994] the Parties [were], jointly or separately, to take action to [effect the submission] to the Court [of] the whole of the dispute between them, as circumscribed by [the 'Bahraini formula']" (Judgment, 1 July 1994, operative paragraph 41 (4), read in conjunction with 41 (2) and (3)).

I submit that the Court did not, in fact, have any competence to oblige

OPINION DISSIDENTE DE M. ODA

[Traduction]

1. Je suis au regret de ne pouvoir souscrire à l'arrêt de la Cour. J'ai déjà clairement exprimé ma position dans l'opinion dissidente que j'ai jointe à l'arrêt du 1^{er} juillet 1994. Je me propose d'exposer ici les raisons pour lesquelles je ne puis me rallier au présent arrêt et je ne pourrai pas toujours éviter les redites par rapport à ma précédente opinion.

I. LES PROCÉDURES AYANT ABOUTI AU PRÉSENT ARRÊT

2. La Cour a devant elle la requête unilatérale déposée le 8 juillet 1991 par Qatar, dans laquelle ce dernier présentait à la fois un accord de décembre 1987 (une série de documents remontant à décembre 1987) et un accord de décembre 1990 (le procès-verbal de Doha de la commission tripartite), dont il prétendait qu'ils fondaient la compétence de la Cour (arrêt du 1^{er} juillet 1994, par. 3). Dans ses lettres du 14 juillet et du 18 août 1991, Bahreïn a fait valoir que la compétence de la Cour ne saurait reposer sur de tels documents (*ibid.*, par. 4).

Le 11 octobre 1991, la Cour a ordonné que les écritures de la première phase de la procédure soient consacrées aux questions de la compétence de la Cour pour connaître du différend et de la recevabilité de la requête (*ibid.*, par. 5). À l'expiration du délai imparti pour le dépôt des pièces écrites, des audiences ont eu lieu en février et mars 1994 (*ibid.*, par. 11).

Le 1^{er} juillet 1994, la Cour a rendu un arrêt — intitulé *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn, compétence et recevabilité* — qui ne semblait porter toutefois ni sur la requête unilatérale de Qatar ni sur l'exception soulevée par Bahreïn et qui, à mon avis, ne constituait pas tant un « arrêt » qu'un compte rendu de la tentative de conciliation faite par la Cour (voir l'opinion dissidente que j'ai jointe à l'arrêt du 1^{er} juillet 1994, par. 5 et 36).

La Cour rend maintenant un deuxième arrêt intitulé *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn, compétence et recevabilité*. Que doit-on, en ce cas, penser de l'« arrêt » du 1^{er} juillet 1994, qui portait exactement le même titre?

3. Par son « arrêt » de juillet 1994, la Cour a invité les Parties à « agir conjointement ou individuellement » avant le 30 novembre 1994 pour lui soumettre « l'ensemble du différend qui les oppose, tel que circonscrit » dans la formule bahreïnite (arrêt du 1^{er} juillet 1994, par. 41, point 4, rapproché des points 2 et 3).

À mon avis, la Cour n'était pas en mesure d'obliger les Parties à

the Parties to take any action until the Court had established its jurisdiction to entertain the case.

By 30 November 1994 the Parties had failed to take any action, either *jointly* or *separately*, in response to the July 1994 "Judgment". It is certainly obvious that, when it stated that the Parties were *jointly* or *separately* to take action to effect the submission to the Court of the whole of the dispute, the Court cannot have meant that any one Party was to take *independent* action. If it were permissible for any Party to simply take an independent action, then the Court would not have suggested that "the Parties are, *jointly* or *separately*, to take action . . ." (emphasis added).

On 30 November 1994, the Registry received from Qatar a document entitled "Act to comply with paragraphs (3) and (4) of operative paragraph 41 of the Judgment of the Court dated 1 July 1994" and from Bahrain a "Report of the State of Bahrain to the International Court of Justice on the attempt by the Parties to implement the Court's Judgment of 1st July, 1994".

4. I must now examine the legal effect of these two documents. Bahrain's document is simply a report of what had previously been attempted by the Parties and, as such, was not intended to have any legal effect.

On the other hand, one may be led to wonder whether the "Act" of Qatar was intended to modify the original submissions presented in the Qatari Application which read:

"the State of Qatar requests the Court:

- I. To adjudge and declare in accordance with international law
 - (A) that the State of Qatar has sovereignty over the Hawar islands; and,
 - (B) that the State of Qatar has sovereign rights over Dibal and Qit'at Jaradah shoals;
 and
- II. With due regard to the line dividing the sea-bed of the two States as described in the British decision of 23 December 1947, to draw in accordance with international law a single maritime boundary between the maritime areas of sea-bed, subsoil and superjacent waters appertaining respectively to the State of Qatar and the State of Bahrain" (Application, para. 41),

or the submissions presented in the course of the written proceedings which were identical to those presented in the later stage of the oral proceedings, reading:

"the State of Qatar respectfully requests the Court to adjudge and declare . . . that —

The Court has jurisdiction to entertain the dispute referred to in

agir avant d'avoir elle-même établi sa compétence pour connaître de l'affaire.

Le 30 novembre 1994, les Parties n'étaient pas parvenues à entreprendre une action, que ce soit *conjointement* ou *individuellement*, en réponse à l'«arrêt» de juillet 1994. Il ne fait aucun doute que, lorsque la Cour a invité les Parties à agir *conjointement* ou *individuellement* pour lui soumettre l'ensemble du différend, elle n'a pas pu vouloir dire que l'une ou l'autre Partie devrait agir de façon *indépendante*. S'il était admissible que l'une des Parties agisse simplement de façon indépendante, la Cour n'aurait pas invité les Parties à «agir *conjointement* ou *individuellement*» (les italiques sont de moi).

Le 30 novembre 1994, le Greffe a reçu de Qatar un document intitulé «Démarche tendant à donner effet aux points 3 et 4 du paragraphe 41 de l'arrêt rendu par la Cour le 1^{er} juillet 1994», et de Bahreïn un «Rapport de l'Etat de Bahreïn à la Cour internationale de Justice sur la tentative faite par les Parties pour donner effet à l'arrêt rendu par la Cour le 1^{er} juillet 1994».

4. Il me faut maintenant examiner l'effet juridique de ces deux documents. Celui de Bahreïn est simplement un rapport sur ce qui avait été tenté par les Parties et il n'était pas, à ce titre, destiné à déployer le moindre effet juridique.

En revanche, on peut être amené à se demander si la «démarche» de Qatar entendait modifier les conclusions initiales présentées comme suit dans la requête qatarie:

«l'Etat de Qatar prie la Cour de:

I. Dire et juger conformément au droit international

A) que l'Etat de Qatar a souveraineté sur les îles Hawar; et

B) que l'Etat de Qatar a des droits souverains sur les hauts-fonds de Dibal et de Qit'at Jaradah;

et

II. Compte dûment tenu de la ligne de partage des fonds marins des deux Etats décrite dans la décision britannique du 23 décembre 1947, tracer conformément au droit international une limite maritime unique entre les zones maritimes comprenant les fonds marins, le sous-sol et les eaux surjacentes qui relèvent respectivement de l'Etat de Qatar et de l'Etat de Bahreïn» (requête, par. 41).

ou bien les conclusions soumises au cours de la procédure écrite, qui étaient identiques à celles présentées comme suit au stade ultérieur de la procédure orale:

«l'Etat de Qatar prie respectueusement la Cour de dire et juger, ... que:

La Cour a compétence pour statuer sur le différend qui lui a été

the Application filed by Qatar on 8 July 1991 and that Qatar's Application is admissible." (See Judgment, 1 July 1994, para. 13.)

5. The Act of 30 November 1994 of Qatar states that:

"The following subjects fall within the jurisdiction of the Court by virtue of the rights and obligations created by the international agreements of December 1987 and 25 December 1990 and are, by virtue of Qatar's Application dated 5 July 1991 and the present Act, submitted to the Court:

1. The Hawar islands, including the island of Janan;
2. Fasht al Dibal and Qit'at Jaradah;
3. The archipelagic baselines;
4. Zubarah;
5. The areas for fishing for pearls and for fishing for swimming fish and any other matters connected with maritime boundaries."

Further to its Application, Qatar requests the Court

"to adjudge and declare that Bahrain has no sovereignty or other territorial right over the island of Janan or over Zubarah, and that any claim by Bahrain concerning archipelagic baselines and areas for fishing for pearls and swimming fish would be irrelevant for the purpose of maritime delimitation in the present case".

Qatar has suggested the following interpretation of these submissions:

"As a result the Court has before it 'any matter of territorial right or other title or interest which may be a matter of difference between' the Parties, and a request that it 'draw a single maritime boundary between their respective maritime areas of seabed, subsoil and super-jacent waters'."

6. The Court was confronted by the unilateral Application of Qatar in July 1991 and if there was any difference between the situation after 30 November 1994 and that prior to the July 1994 "Judgment", it related solely to the *modification of* and *addition to* the original submissions of Qatar. The basis of jurisdiction of the Court on which Qatar attempted to rely remained the same.

In the event of any modification of or addition to its submissions by Qatar, the Court should have formally notified Bahrain of that modification or addition and should have given Bahrain an opportunity to express its views within a certain time. The Court does not seem to have taken any such action.

What did happen was that the Court received Bahrain's "Comments" on the "Act" of Qatar which were sent to the Registry on Bahrain's own initiative on 5 December 1994, only a few days after it had received a

soumis dans la requête déposée par Qatar le 8 juillet 1991 et que la requête de Qatar est recevable.» (Voir arrêt du 1^{er} juillet 1994, par. 13.)

5. Dans sa démarche du 30 novembre 1994, Qatar affirme que:

«Conformément aux droits et obligations créés par les accords internationaux de décembre 1987 et du 25 décembre 1990, les questions suivantes relèvent de la compétence de la Cour, et lui sont soumises en vertu de la requête introduite par Qatar le 5 juillet 1991 et du présent document:

1. Les îles Hawar, y compris l'île de Janan;
2. Fasht al Dibal et Qit'at Jaradah;
3. Les lignes de base archipélagiques;
4. Zubarah;
5. Les zones désignées pour la pêche des perles et pour la pêche des poissons et toutes autres questions liées aux limites maritimes.»

Comme suite à sa requête, Qatar prie la Cour:

«de dire et juger que Bahreïn n'a aucune souveraineté ni aucun autre droit territorial sur l'île de Janan et sur Zubarah, et que toute revendication de Bahreïn concernant les lignes de base archipélagiques et les zones désignées pour la pêche des perles ou des poissons serait dénuée de pertinence aux fins de la délimitation maritime dans la présente instance».

Qatar a affirmé que ces conclusions devaient s'entendre comme suit:

«En conséquence, la Cour est saisie de «toute question relative à un droit territorial ou à tout autre titre ou intérêt qui peut faire l'objet d'un différend entre» les Parties et d'une demande «de tracer une limite maritime unique entre leurs zones maritimes respectives, comprenant les fonds marins, le sous-sol et les eaux surjacentes.»

6. La Cour a été mise en présence de la requête unilatérale de Qatar en juillet 1991 et, si tant est que la situation après le 30 novembre 1994 ait fait l'objet d'un changement par rapport à celle qui prévalait avant l'arrêt de juillet 1994, celui-ci tient uniquement au fait que les conclusions initiales de Qatar ont été *modifiées* et *complétées*. La base de compétence de la Cour dont Qatar a essayé de se prévaloir est restée la même.

Du moment que Qatar a modifié ou complété ses conclusions, la Cour devait en informer officiellement Bahreïn et lui donner l'occasion d'exprimer son point de vue dans un certain délai. Or, la Cour ne semble pas avoir pris des telles mesures.

En fait, la Cour a reçu les «commentaires» bahreïnites sur la «démarche» de Qatar que Bahreïn a envoyés au Greffe, de sa propre initiative, le 5 décembre 1994, quelques jours seulement après avoir reçu du

copy of the "Act" of Qatar from the Registry. As no further oral proceedings were ordered by the Court, Bahrain was not given the opportunity to express its formal position on those modifications of or additions to the Qatari submissions. The procedure was, I believe, unfortunate, as the Court proceeded instead to draft the present Judgment.

II. THE BASIS OF JURISDICTION

1. *The Court's Interpretation of the Basis of Jurisdiction*

7. In spite of the "Judgment" of July 1994, the Court is still confronted with the unilateral Application of Qatar of July 1991. While the Qatari Application now contains some *amended or additional* submissions, the Court is still being asked to determine whether or not it has jurisdiction to deal with the "disputes" unilaterally referred to it by Qatar. The question of admissibility — or at least the confirmation of admissibility — does not arise until the Court's jurisdiction is established.

8. The Court seems to me to be saying that the "1987 Documents" and the "1990 Doha Minutes", together constitute an international agreement containing a compromissory clause as contemplated by Article 36, paragraph 1, of the Statute, and, in particular, that at the close of the 1990 Doha meeting the representatives of Qatar and Bahrain, together with the representative of Saudi Arabia, signed the minutes of that tripartite meeting and thereby concluded between the two countries an international agreement as contemplated under that provision of the Statute which confers jurisdiction upon the Court in the event of a unilateral submission by one party.

The Court seems to have found that the subject of the dispute to be submitted to it, which was originally covered by the expression used in the "1987 Documents", i.e., "all the disputed matters", in fact meant "the whole of the dispute". It now appears to consider that Qatar failed in its 1991 Application to satisfy the requirements of the "1990 Agreement" simply on account of its not having submitted "the whole of the dispute", but that "the whole of the dispute", as understood by Qatar, has now been incorporated into the amended submissions as of 30 November 1994, so that the Application of Qatar now falls within the ambit of the "1990 Agreement".

9. This is the only interpretation of the Court's position from which the operative paragraph of the present Judgment could be derived. In my view, however, that position is totally unfounded, and I should now like to present my own interpretation with respect to the jurisdiction of the Court. As my detailed analysis has already been given in the dissenting opinion which I attached to the "Judgment" of July 1994, I will here confine myself to giving the gist of that analysis in the expectation that reference will be made to my previous opinion.

Greffe un exemplaire de la «démarche» de Qatar. Puisque la Cour n'a pas ordonné la tenue de nouvelles audiences, Bahreïn n'a pas eu l'occasion d'exprimer officiellement sa position sur ces modifications ou ajouts aux conclusions qataries. A mon sens, la Cour ayant préféré entreprendre la rédaction du présent arrêt, la procédure était regrettable.

II. LA BASE DE COMPÉTENCE

1. *L'interprétation de la base de compétence par la Cour*

7. Malgré son «arrêt» de juillet 1994, la Cour se trouve toujours en présence de la requête unilatérale de Qatar de juillet 1991. Bien que la requête qatarie contienne maintenant certaines conclusions *modifiées* et *complétées*, la Cour est toujours priée de déterminer si elle est compétente ou non pour connaître des «différends» qui lui ont unilatéralement été soumis par Qatar. La question de la recevabilité — ou tout au moins la confirmation de la recevabilité — ne se pose pas tant que la compétence de la Cour n'est pas établie.

8. La Cour affirme — me semble-t-il — que les «documents de 1987» et le «procès-verbal de Doha de 1990» constituent ensemble un accord international contenant une clause compromissoire telle qu'envisagée par le paragraphe 1 de l'article 36 du Statut et, plus précisément, qu'à l'issue de la réunion de Doha de 1990 les représentants de Qatar et de Bahreïn, de même que celui de l'Arabie saoudite, ont signé le procès-verbal de cette réunion multilatérale et ont conclu par là même un accord international entre les deux pays au sens de la disposition du Statut qui confère compétence à la Cour en cas de dépôt d'une requête unilatérale.

La Cour semble avoir estimé que l'objet du différend qui devait lui être soumis — désigné à l'origine dans les «documents de 1987» par l'expression «toutes les questions en litige» — était en fait «l'ensemble du différend». Elle paraît maintenant considérer que la requête de Qatar déposée en 1991 ne satisfaisait pas aux exigences de l'«accord de 1990» uniquement parce qu'elle ne portait pas devant la Cour «l'ensemble du différend», mais que «l'ensemble du différend», tel que l'entend Qatar, fait maintenant partie des conclusions amendées au 30 novembre 1994, de sorte que la requête de Qatar s'inscrit maintenant dans le cadre de l'«accord de 1990».

9. Il s'agit là de la seule interprétation de la position de la Cour qui puisse expliquer le dispositif du présent arrêt. Néanmoins, à mon avis, cette position est totalement dénuée de fondement et je souhaiterais maintenant présenter ma propre interprétation quant à la compétence de la Cour. Puisque l'opinion dissidente que j'ai jointe à l'«arrêt» de juillet 1994 contient déjà une analyse détaillée, je me contenterai ici de restituer l'essence de cette analyse, comptant que l'on se reportera à ma précédente opinion.

2. *The So-Called "Agreement of December 1987"*

10. Qatar's Application takes the "Agreement of December 1987" as a basis for the exercise of jurisdiction by the Court (Application, para. 40). On 19 December 1987 the King of Saudi Arabia addressed to the Amir of Qatar and to the Amir of Bahrain, respectively, identical letters in which he made certain proposals to serve as a basis for a settlement of the disputes between Qatar and Bahrain. A reply was given by Qatar on 21 December 1987, in which it expressed its full agreement with the proposals set out in the King's letter, but Bahrain's response was not sent until 26 December 1987.

It is important to note that there was no exchange of letters directly between Bahrain and Qatar at that time. How could the two separate exchanges of letters, as described above, constitute a "legally binding international agreement concluded . . . in written form" (Vienna Convention on the Law of Treaties, Art. 2 (1) (a)) between Qatar and Bahrain?

I would also refer to a "draft of the announcement made public on 21 December 1987". It is not known whether this announcement, which is reported simply as a *draft*, was actually made or not. If it was in fact made on 21 December 1987, this was, strange to relate, five days in advance of the despatch of a letter from Bahrain to Saudi Arabia on 26 December 1987 in which Bahrain agreed to accept the Saudi Arabian offer. The "draft of the announcement" certainly was not signed by either Qatar or Bahrain and cannot constitute a legally binding document.

11. One may ask how "an international agreement concluded between States in written form and governed by international law" (Vienna Convention on the Law of Treaties, Art. 2 (1) (a)) came to be concluded between Qatar and Bahrain solely on the basis of this chain of events? I fail to understand how the "Agreement of December 1987", relied upon by Qatar as conferring jurisdiction upon the Court, can be regarded as one of the "treaties [or] conventions in force" contemplated by Article 36, paragraph 1, of the Statute. I am rather confirmed in my view that there was, in December 1987, no treaty or convention within the meaning of Article 36, paragraph 1, of the Statute.

It may further be noted that Qatar, which regards the "Agreement of December 1987" as a basis of the Court's jurisdiction, did not register that "agreement" with the United Nations Secretariat. While there is no need at this juncture to discuss the effect of the registration of "every treaty and every international agreement" with the United Nations Secretariat (Charter, Art. 102), this fact may lead one to doubt whether Qatar has always regarded the December 1987 Agreement as a treaty in the true sense of the word.

12. Reference may also be made to "Qatar's draft letter to the Registrar of the Court dated 27 December 1987", which is included in the documents submitted by Qatar to the Court, and according to which the Court was to be informed of certain differences between Qatar and Bahrain (which incidentally did not include the question of Zubarah)

2. Le prétendu « accord de décembre 1987 »

10. Dans sa requête, Qatar présente l'« accord de décembre 1987 » comme un titre de compétence de la Cour (requête, par. 40). Le 19 décembre 1987, le roi d'Arabie saoudite a adressé aux émirats de Qatar et de Bahreïn des lettres rédigées en termes identiques, dans lesquelles il faisait certaines propositions devant servir de base de règlement des différends entre Qatar et Bahreïn. Dans une réponse en date du 21 décembre 1987, Qatar a exprimé sa pleine adhésion aux propositions contenues dans la lettre du roi, alors que Bahreïn n'a pas envoyé de réponse avant le 26 décembre 1987.

Il est important de relever qu'à cette époque Bahreïn et Qatar n'ont échangé aucune lettre directement. Comment les deux échanges de lettres distincts que nous venons de décrire pourraient-ils constituer un « accord international conclu par écrit » (convention de Vienne sur le droit des traités, art. 2, par. 1 a)) liant juridiquement Qatar et Bahreïn?

Je voudrais également me référer à un « projet de ... déclaration rendue publique le 21 décembre 1987 ». On ne sait pas si cette déclaration, qualifiée simplement de *projet*, a effectivement été rendue publique. Si elle l'a été le 21 décembre 1987, cela est advenu, par une étrange coïncidence, cinq jours avant que Bahreïn accepte l'offre de l'Arabie saoudite par une lettre adressée à cette dernière le 26 décembre 1987. Il est certain que le « projet de ... déclaration » n'a été signé ni par Qatar ni par Bahreïn, et il ne saurait constituer un document juridique contraignant.

11. Comment pourrait-on, uniquement sur la base de cet enchaînement de circonstances, affirmer que Qatar et Bahreïn ont conclu un « accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international » (convention de Vienne sur le droit des traités, art. 2, par. 1 a)) ? Je ne vois pas comment on peut considérer l'« accord de décembre 1987 », sur lequel Qatar fait reposer la compétence de la Cour, comme un « traité » ou une « convention en vigueur » au sens du paragraphe 1 de l'article 36 du Statut. Je suis plutôt conforté dans mon opinion qu'il n'existait, en décembre 1987, aucun traité ou convention au sens du paragraphe 1 de l'article 36 du Statut.

On peut aussi faire observer que Qatar, qui considère l'« accord de décembre 1987 » comme un titre de compétence de la Cour, ne l'a pas fait enregistrer au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Sans qu'il soit besoin de commenter ici les effets de l'enregistrement de « tout traité ou accord international » au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (article 102 de la Charte), on peut voir dans ce fait une raison de douter que Qatar ait toujours considéré l'accord de décembre 1987 comme un traité au sens propre du terme.

12. On peut également faire référence, d'une part, à « un projet de lettre de Qatar au Greffier de la Cour, daté du 27 décembre 1987 », inclus dans les documents soumis à la Cour, qui devait porter à la connaissance de la Cour les différends entre Qatar et Bahreïn (dans lequel, soit dit incidemment, la question de Zubarah n'était pas mentionnée), et, d'autre

and of the agreement between the Ministers for Foreign Affairs of both Qatar and Bahrain, to the effect that they were

"1. To submit their aforesaid differences, to the International Court of Justice (or a chamber composed of five judges thereof), for settlement in accordance with International Law.

2. To open negotiations between them with a view to preparing the *necessary Special Agreement* in this respect, and transmitting to you a certified copy thereof when it is concluded." (Emphasis added.)

The letter was not, in fact, received by the Registrar of the Court. One is, however, led to conclude that both Qatar and Bahrain recognized that they would have to prepare jointly a *special agreement* for the submission of the dispute to the Court.

13. In my view, if any mutual understanding was reached between Qatar and Bahrain in December 1987 (albeit not in the form of a treaty or convention) this was simply an agreement to form a Tripartite Committee of representatives of Saudi Arabia, Qatar and Bahrain

"for the purpose of approaching the International Court of Justice, and satisfying the necessary requirements to have the dispute submitted to the Court in accordance with its regulations and instructions" (Saudi Arabian letter of 19 December 1987).

In fact, at the first meeting of the Tripartite Committee which had thus been constituted, which was held on 17 January 1988, Bahrain drew up a draft "procedural agreement concerning the formation of the joint committee" of which the relevant passage reads as follows:

"1. A Committee shall be formed of [Qatar, Bahrain and Saudi Arabia] with the aim of *reaching a special agreement* to submit the disputed matters between the parties to the International Court of Justice for a final judgment binding upon the Parties." (Emphasis added.)

3. The So-Called "Agreement of December 1990"

14. Qatar's Application also takes the "Agreement of December 1990" as a basis for the exercise of jurisdiction by the Court (Application, para. 40). Qatar uses the term "1990 Agreement" to denote the Minutes of a meeting held on 25 December 1990 between the respective Ministers for Foreign Affairs of Saudi Arabia, Qatar and Bahrain, which took place during the 1990 session of the Gulf Co-operation Council (GCC) summit in Doha (Application, Ann. 6).

Qatar did register the "1990 Agreement" with the United Nations Secretariat on 28 June 1991, just a few weeks before it filed its Application in the Registry of the Court. Bahrain, which did not regard this document

part, à l'accord entre les ministres des affaires étrangères de Bahreïn et de Qatar selon lequel les deux Etats étaient convenus:

«1. De soumettre lesdits différends à la Cour internationale de Justice (ou à une chambre de celle-ci composée de cinq juges) pour qu'ils soient réglés conformément au droit international.

2. D'entamer des négociations entre eux afin de rédiger le *compromis nécessaire* à cet égard et de vous en remettre une copie certifiée conforme lorsqu'il sera conclu.» (Les italiques sont de moi.)

En fait, le Greffier de la Cour n'a pas reçu la lettre. On est toutefois amené à conclure que Qatar et Bahreïn reconnaissaient tous deux qu'ils devaient préparer ensemble un *compromis* pour soumettre leur différend à la Cour.

13. A mon sens, si une entente est intervenue entre Qatar et Bahreïn en décembre 1987, sans toutefois revêtir la forme d'un traité ou d'une convention, il s'agissait simplement d'un accord visant à constituer une commission tripartite formée de représentants de l'Arabie saoudite, de Qatar et de Bahreïn

«en vue d'entrer en rapport avec la Cour internationale de Justice et d'accomplir les formalités requises pour que le différend soit soumis à la Cour conformément à son Règlement et à ce qu'elle prescrira» (lettre du 19 décembre 1987 de l'Arabie saoudite).

Le 17 janvier 1988, lors de la première réunion de la commission tripartite ainsi constituée, Bahreïn a effectivement élaboré un projet d'«accord de procédure concernant la constitution de la commission conjointe», dont le passage pertinent se lit comme suit:

«1. Il est constitué une commission composée de représentants de [Qatar, Bahreïn et l'Arabie saoudite], dans le but de *conclure un compromis* en vue de soumettre les questions en litige à la Cour internationale de Justice afin que celle-ci rende une décision définitive et obligatoire pour les parties.» (Les italiques sont de moi.)

3. Le prétendu «accord de décembre 1990»

14. La requête de Qatar présente aussi l'«accord de décembre 1990» comme un titre de compétence de la Cour (requête, par. 40). Par l'expression «accord de 1990», Qatar désigne le procès-verbal d'une réunion entre les ministres des affaires étrangères de l'Arabie saoudite, de Qatar et de Bahreïn, tenue le 25 décembre 1990 lors de la réunion de 1990 du sommet du Conseil de coopération du Golfe (CCG), à Doha (requête, annexe 6).

Qatar a fait enregistrer l'«accord de 1990» au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies le 28 juin 1991, quelques semaines seulement avant de déposer sa requête au Greffe de la Cour. Bahreïn, qui ne consi-

as an international agreement, protested against that registration on 9 August 1991 and that protest was also duly registered.

15. Whether the adoption by the participants of the minutes of a multilateral meeting can constitute an international agreement on the part of one participating State in its relations with any other participating State may well be arguable.

In fact, while the three Foreign Ministers, in attestation of the agreement reached, did sign the Minutes of the meeting (i.e., the agreed record of the discussion that had taken place during that tripartite meeting), in my view, they certainly did so without the slightest idea that they were signing a tripartite treaty or convention. It is clear from the statement made by the Foreign Minister of Bahrain on 21 May 1992 and subsequently presented to the Court, that at least the Minister for Foreign Affairs of Bahrain never thought that he was signing an international agreement (Counter-Memorial of Bahrain, Ann. I.25).

Given what we know of "the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion" which, according to the Vienna Convention on the Law of Treaties (Art. 32) are to be used as supplementary means of interpretation of a treaty, and given the way in which those "circumstances" are reflected in the statement made by the Minister for Foreign Affairs of Bahrain, these Minutes cannot be interpreted as falling within the category of "treaties and conventions in force" which specially provide for certain matters to be referred to the Court for a decision by means of a unilateral application under Article 36, paragraph 1, of the Statute.

16. To what did the signatories then in fact agree in Doha in December 1990? The indications provided by the Doha Minutes are that:

"The following was agreed:

(1) to reaffirm what was agreed previously between the two parties;

(2) to continue the good offices of [Saudi Arabia] between the two countries till the month of . . . May of the next year 1991. After the end of this period, *the parties* / "al-tarafan" / may submit the matter to the International Court of Justice in accordance with the Bahraini formula, which has been accepted by Qatar, and the proceedings arising therefrom. Saudi Arabia's good offices will continue during the submission of the matter to arbitration;

(3) should a brotherly solution acceptable to the two parties be reached, the case will be withdrawn from arbitration." (Translation supplied by Qatar: Memorial of Qatar, Ann. II.32.; emphasis added.)

It was understood from the minutes of that session that the parties seemed to have agreed on the inclusion of Zubarah but to have remained

dérait pas ce document comme un accord international, a fait objection à cet enregistrement le 9 août 1991 et cette objection a elle-même été dûment enregistrée.

15. On peut se demander si le procès-verbal d'une réunion multilatérale, qui a été approuvé par les participants à cette dernière, peut constituer un accord international entre deux participants applicable à leurs relations.

Pour attester l'accord intervenu, les trois ministres des affaires étrangères ont effectivement signé le procès-verbal (c'est-à-dire le compte rendu approuvé de la discussion qui s'était déroulée au cours de cette réunion tripartite). Mais, à mon avis, ils l'ont certainement fait sans avoir la moindre idée qu'ils signaient là un traité ou une convention tripartite. Il ressort clairement de la déclaration faite par le ministre des affaires étrangères de Bahreïn, le 21 mai 1992, et ultérieurement soumise à la Cour, que ce dernier n'avait, pour sa part, jamais pensé signer un accord international (contre-mémoire de Bahreïn, annexe I.25).

A la lumière de ce que nous savons des «travaux préparatoires et [des] circonstances dans lesquelles le traité a été conclu» qui, selon l'article 32 de la convention de Vienne sur le droit des traités, doivent servir de moyens complémentaires d'interprétation d'un traité, et vu la manière dont la déclaration du ministre des affaires étrangères de Bahreïn reflète ces «circonstances», on ne saurait considérer que ce procès-verbal relève de la catégorie des «traités et conventions en vigueur» prévoyant spécifiquement la soumission de certaines questions à la décision de la Cour au moyen d'une requête unilatérale, conformément à l'article 36, paragraphe 1, du Statut de la Cour.

16. Sur quoi les signataires se sont-ils donc effectivement mis d'accord à Doha, en décembre 1990? Le procès-verbal de Doha nous fournit les indications suivantes:

«Il a été convenu de ce qui suit:

1) réaffirmer ce dont les deux parties étaient convenues précédemment;

2) poursuivre les bons offices exercés entre les deux pays par [l'Arabie saoudite] jusqu'au mois de ... mai de l'année 1991. A l'expiration de ce délai, les parties [*al-tarafan*] pourront soumettre la question à la Cour internationale de Justice conformément à la formule bahreïnite, qui a été acceptée par Qatar, et à la procédure qui en résulte. Les bons offices de l'Arabie saoudite se poursuivront pendant que la question sera soumise à l'arbitrage;

3) si l'on parvient à une solution fraternelle acceptable par les deux parties, l'affaire sera retirée de l'arbitrage.» (Traduction en français du texte anglais fourni par Qatar, mémoire de Qatar, annexe II.32; les italiques sont de moi.)

Il semble ressortir du procès-verbal de cette séance que les Parties seraient convenues d'inclure la question de Zubarah, mais nourrissaient

undecided as to how that matter would be included within the subject of the disputes to be submitted to the Court.

* *

17. *The Bahraini formula.* It may be pertinent at this stage to look back at the events which had led to the signing of the 1990 Doha Minutes, particularly in relation to the "Bahraini formula".

In the course of the successive meetings of the Tripartite Committee in 1988, both Qatar and Bahrain prepared draft *special agreements* on 15 March 1988 and 19 March 1988, respectively, in relation to the matters which each Government wanted the Court to decide. Those matters seem to have been quite different in each case. In particular, different views were expressed as to whether or not the question of Zubarah should be included.

At the fourth meeting of the Tripartite Committee on 28 June 1988, two different texts of a revised Article II for the draft *special agreements* were presented by Qatar and Bahrain respectively. The Amir of Qatar gave the King of Saudi Arabia some explanations regarding this situation in a letter dated 9 July 1988 which points out that:

"Article Two in the *Draft Special Agreements* presented by the Governments of the State of Qatar and Bahrain is the *basic* article in both drafts, which states that upon referring the subjects of dispute to the Court it has been agreed that each side would come forth with proposals for the amendment of this article in the light of the discussions on it which were recorded in the minutes of the Tripartite Committee, and in such a manner as to close the gap between the viewpoints through the exclusion from this article in either draft of any provisions that are unacceptable due to their being contrary to the principles on which this article must be based, namely history, right, logic and law, and the consideration of remarks expressed on them on the basis of those principles." (Memorial of Qatar, Ann. II.28; first emphasis added.)

18. Some months elapsed after the fourth meeting and then, on 26 October 1988, Bahrain proposed what became known as the "Bahraini formula" which was related to Article II of either Qatar's draft or Bahrain's draft of a *special agreement* — an essential point overlooked in the present Judgment — or, in other words, to the matters in dispute to be referred to the Court by a *special agreement*, and which read:

"The Parties request the Court to decide any matter of territorial right or other title or interest which may be a matter of difference between them; and to draw a single maritime boundary between their respective maritime areas of seabed, subsoil and superjacent waters." (Application, Ann. 5.)

At the fifth meeting held in Riyadh on 15 November 1988, Qatar welcomed the opportunity to discuss the Bahraini formula as a possible basis

encore des doutes sur la manière d'inscrire cette question dans le cadre de l'objet des différends à soumettre à la Cour.

* *

17. *La formule bahreïnite.* Il peut être pertinent à ce stade de revenir sur les événements qui ont conduit à la signature du procès-verbal de Doha de 1990, en particulier eu égard à la « formule bahreïnite ».

Au cours des réunions successives que la commission tripartite a tenues en 1988, Qatar et Bahreïn ont tous deux élaborés des projets de *compromis*, les 15 et 19 mars 1988, respectivement, concernant les questions que chacun des gouvernements voulait voir tranchées par la Cour. Ces questions semblent avoir été nettement distinctes dans les deux cas. En particulier, des points de vue divergents ont été exprimés sur l'inclusion de la question de Zubarah.

Lors de la quatrième réunion de la commission tripartite, tenue le 28 juin 1988, Qatar et Bahreïn ont présenté chacun une version révisée de l'article II des projets de *compromis*. Dans une lettre datée du 9 juillet 1988, l'émir de Qatar a donné au roi de l'Arabie saoudite certaines explications à l'égard de cette situation :

« Comme dans les *projets de compromis* présentés par le Gouvernement de l'Etat de Qatar et celui de Bahreïn, l'article II est la disposition *fondamentale* des deux textes — après avoir soumis les questions en litige à la Cour, chaque partie aurait à proposer des amendements à cet article à la lumière des débats qu'il aurait suscités, tels que consignés au procès-verbal de la commission tripartite — on pourrait rapprocher les points de vue en excluant de cet article dans les deux projets toute disposition inacceptable parce que contraire aux principes sur lesquels cet article doit être fondé, à savoir l'histoire, le droit, la logique et la loi, ou à cause des commentaires dont elle aura fait l'objet du point de vue des principes en question » (mémoire de Qatar, annexe II.28; les premiers italiques sont de moi).

18. Quelques mois se sont écoulés après la quatrième réunion, quand, le 26 octobre 1988, Bahreïn a présenté ce qui est devenu la « formule bahreïnite », qui se rapportait à l'article II de l'un ou l'autre des projets de *compromis* de Qatar et de Bahreïn — un point essentiel dont le présent arrêt n'a pas tenu compte — c'est-à-dire aux questions en litige à soumettre à la Cour par voie de *compromis*; elle était ainsi libellée :

« Les parties prient la Cour de trancher toute question relative à un droit territorial ou à tout autre titre ou intérêt qui peut faire l'objet d'un différend entre elles; et de tracer une limite maritime unique entre leurs zones maritimes respectives, comprenant les fonds marins, le sous-sol et les eaux surjacentes. » (Requête, annexe 5.)

Lors de la cinquième réunion, tenue à Riyadh le 15 novembre 1988, Qatar a accueilli favorablement l'occasion de discuter de la formule

for negotiations but expressed strong reservations as to whether Bahrain's claim to Zubarah should be considered as falling within the framework of the dispute. In other words, it was still difficult for Qatar and Bahrain to agree on the subject of the disputes to be referred by a *special agreement* to the International Court of Justice — even at the fifth meeting of the Tripartite Committee in November 1988.

At the sixth meeting on 6 December 1988 Qatar proposed an amendment of the Bahraini formula so that it would read as follows:

“The Governments of the State of Qatar and the State of Bahrain submit to the International Court of Justice, under its Statute and the Rules of Court, for decision in accordance with international law, the existing dispute between them concerning sovereignty, territorial rights or other title or interest, and maritime delimitation.” (Memorial of Qatar, Ann. II.31.)

19. It is important to note that the task of the Tripartite Committee in 1988 related to the form of words of a *special agreement* which certainly ought to have defined the matters in dispute to be referred to the Court. The Tripartite Committee was unable to produce an agreed draft of such a *special agreement* to be notified to the Court. After the sixth meeting of the Tripartite Committee in December 1988, very little progress was made until the end of the year 1990 — the time of the signature of the Doha Minutes of the tripartite meeting in December.

* *

20. This leads us to the Doha Minutes of December 1990, as referred to above. It was agreed at the Doha meeting of the Tripartite Committee, in what became known as the “Agreement of December 1990” (as quoted in paragraph 16 above), that the good offices of Saudi Arabia were to be continued until May 1991 but that thereafter the parties (“*al-tarafan*”) could submit the case to the International Court of Justice in accordance with the “Bahraini formula”. This should be interpreted as meaning that, in the event of a failure of the good offices of Saudi Arabia for the settlement of the dispute, the Parties could come before the International Court of Justice, and this is confirmed in the letter of Qatar addressed to Saudi Arabia on 30 December 1990, in which Qatar stressed its confidence that its dispute with Bahrain could be settled “whether through your good offices or through the International Court of Justice”.

In other words, the submission to the International Court of Justice could have been an alternative to the good offices of Saudi Arabia prior to May 1991. However, this could not be taken to authorize a unilateral

bahreïnite comme d'un point de départ possible pour des négociations, mais a aussi exprimé de fortes réserves sur le point de savoir s'il fallait considérer que la prétention de Bahreïn relative à Zubarah entraînait dans le cadre du différend. Autrement dit, Qatar et Bahreïn éprouvaient encore des difficultés à s'entendre sur la nature des différends à soumettre à la Cour internationale de Justice par voie de *compromis* — même lors de la cinquième réunion de la commission tripartite, en novembre 1988.

Lors de la sixième réunion, le 6 décembre 1988, Qatar a proposé un amendement à la formule bahreïnite dans le sens suivant:

« Les Gouvernements de l'Etat de Qatar et de l'Etat de Bahreïn soumettent le différend qui les oppose actuellement au sujet de la souveraineté, des droits territoriaux et autres droits et intérêts ainsi que du tracé des limites maritimes à la Cour internationale de Justice conformément à son acte constitutif et aux procédures de décision selon les dispositions du droit international. » (Mémoire de Qatar, annexe II.31.)

19. Il est important de noter qu'en 1988 la commission tripartite était chargée de formuler un *compromis* qui aurait dû assurément définir les questions en litige à soumettre à la Cour. La commission tripartite n'est pas parvenue à élaborer un projet agréé de *compromis* à notifier à la Cour. Après la sixième réunion de la commission tripartite, en décembre 1988, très peu de progrès ont été accomplis jusqu'à la fin de l'année 1990 — date de la signature du «procès-verbal de Doha» de la réunion tripartite de décembre.

* *

20. Cela nous amène au procès-verbal de Doha de décembre 1990, auquel je me suis référé ci-dessus. Lors de la réunion de Doha de la commission tripartite, il a été convenu par ce que l'on a appelé l'«accord de décembre 1990» (cité au paragraphe 16 ci-dessus), que les bons offices de l'Arabie saoudite devaient se poursuivre jusqu'en mai 1991, mais que par la suite les parties («*al-tarafan*») pourraient soumettre l'affaire à la Cour internationale de Justice, conformément à la «formule bahreïnite». Il faudrait entendre par-là qu'en cas d'échec des bons offices de l'Arabie saoudite en vue du règlement du différend les Parties pourraient se présenter devant la Cour internationale de Justice. Ceci est corroboré par la lettre du 30 décembre 1990 adressée à l'Arabie saoudite par Qatar, dans laquelle ce dernier se déclare convaincu que son différend avec Bahreïn pourrait être réglé «par vos bons offices ou par l'intermédiaire de la Cour internationale de Justice».

Autrement dit, la saisine de la Cour internationale de Justice aurait pu constituer une solution de rechange aux bons offices de l'Arabie saoudite avant mai 1991. Toutefois, il n'y a là aucune autorisation pour l'une

application by either Party, failing to take account of the fact that the "Bahraini formula" could have constituted Article II of a *special agreement* as explained in paragraph 18 above.

21. In May 1991, i.e., after the lapse of this five-month period allowed for the continued good offices of Saudi Arabia, Qatar and Bahrain could have resumed negotiations to work out a draft of a *special agreement*. In fact, in September 1991, Saudi Arabia suggested a draft *special agreement* to both countries and a draft *special agreement* was also drawn up by Bahrain on 20 June 1992.

Qatar arrived at a different interpretation of the 1990 Doha Minutes and took steps to seise the Court by unilaterally filing a written application in the Registry of the Court on 8 July 1991, and requesting the Court to adjudge and declare what it had already asserted in Article II of its March 1988 draft *special agreement*. It seems to me that Qatar took this action without due regard to the discussion held with Bahrain on the text of Article II of both Qatar's and Bahrain's draft *special agreements*, at the ensuing session of the Tripartite Committee.

III. CONCLUSIONS

22. The Judgment seems to imply that no evidence could be found that in the meetings of the Tripartite Committee the Parties had expressly ruled out the possibility of unilateral seisin by either of them. I would rather question whether the Court really found and indicated in the present Judgment any evidence to show that in the meetings of the Tripartite Committee the two Parties conferred jurisdiction upon the Court to deal with their dispute as unilaterally submitted by either one of them.

23. I am convinced that neither the "Agreement of December 1987" nor the "Agreement of December 1990", which were relied upon by Qatar as constituting a basis of the Court's jurisdiction, in fact confer jurisdiction upon the Court in the event of a unilateral application under Article 38, paragraph 1, of the Rules of Court, and that the Court is not empowered to exercise jurisdiction in respect of the relevant disputes unless they are jointly referred to the Court by a special agreement under Article 39, paragraph 1, of the Rules — which has not been done in this case.

24. I must also add that, even if the "1990 Agreement" can constitute a basis on which the Court may be seised of the dispute, there seems to be nothing in the present Judgment to show that the amended or additional submissions of Qatar filed on 30 November 1994 in fact comprise "the whole of the dispute" — an expression used in the 1994 "Judgment" (see para. 8 above) — as compared to the opposite position which seems to have been taken by Bahrain (note: Bahrain has not had an opportunity to give any official expression to its views on this point other than in its

des parties de s'adresser à la Cour par la voie d'une requête unilatérale, qui ignorerait que la «formule bahreïnite» aurait pu constituer l'article II d'un *compromis*, comme expliqué au paragraphe 18 ci-dessus.

21. En mai 1991, c'est-à-dire une fois écoulée cette période de cinq mois réservée à la reprise des bons offices de l'Arabie saoudite, Qatar et Bahreïn auraient pu poursuivre les négociations pour rédiger un projet de *compromis*. De fait, en septembre 1991, l'Arabie saoudite a suggéré un projet de *compromis* aux deux Etats et Bahreïn en a également rédigé un autre le 20 juin 1992.

Qatar est arrivé à une interprétation différente du procès-verbal de Doha de 1990 et a entrepris de saisir la Cour par une requête unilatérale, qu'il a déposée au Greffe de la Cour le 8 juillet 1991, en priant la Cour de dire et juger ce qu'il avait déjà affirmé à l'article II de son projet de *compromis* de mars 1988. Il m'apparaît que Qatar a pris cette mesure sans tenir dûment compte des discussions qu'il a tenues avec Bahreïn en ce qui concerne le texte de l'article II de leurs projets de *compromis* respectifs, lors de la réunion de la commission tripartite qui a suivi.

III. CONCLUSIONS

22. L'arrêt semble sous-entendre qu'il n'a pas pu être établi qu'au cours des réunions de la commission tripartite les Parties avaient expressément exclu la possibilité d'une saisine unilatérale par l'une ou l'autre d'entre elles. Je m'interrogerais sur le point de savoir si la Cour a vraiment trouvé, et indiqué dans le présent arrêt, des éléments de preuve établissant qu'au cours des réunions de la commission tripartite les Parties lui avaient conféré compétence pour connaître de leur différend, tel qu'il lui serait unilatéralement soumis par l'une d'entre elles.

23. Je suis convaincu, d'une part, que ni l'«accord de décembre 1987» ni l'«accord de décembre 1990», que Qatar a invoqués comme base de compétence de la Cour, ne confèrent en fait compétence à cette dernière en cas de requête unilatérale en vertu du paragraphe 1 de l'article 38 du Règlement de la Cour et, d'autre part, que la Cour n'est pas habilitée à exercer sa compétence à l'égard des différends en question, à moins que ceux-ci ne lui soient soumis conjointement par la notification d'un *compromis* conformément au paragraphe 1 de l'article 39 du Règlement de la Cour, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce.

24. Je dois ajouter également que, même si l'«accord de 1990» peut constituer un titre sur la base duquel la Cour pourrait être saisie du différend, rien dans le présent arrêt ne semble indiquer que les conclusions amendées ou complétées soumises par Qatar le 30 novembre 1994 couvrent effectivement «l'ensemble du différend» — une expression employée dans l'«arrêt» de 1994 (voir par. 8 ci-dessus) — contrairement à la position que Bahreïn semble avoir adoptée (il convient de noter que Bahreïn n'a pas eu l'occasion d'exprimer officiellement son point de vue sur cette

"Comments" of 5 December 1994, which it voluntarily and hastily sent to the Registry, as already stated in paragraph 6 above).

25. While I must reject the unilateral Application of Qatar, I am, however, second to none in urging that the relevant disputes between Qatar and Bahrain should be settled by the International Court of Justice through their joint submission (as agreed in the 1990 Doha Minutes), after they have reached a common understanding of what constitutes "the whole of the dispute".

(Signed) Shigeru ODA.

question, si ce n'est dans ses «commentaires» du 5 décembre 1994, qu'il s'est délibérément empressé de faire parvenir au Greffe, comme exposé au paragraphe 6 ci-dessus).

25. Bien qu'il me faille rejeter la requête unilatérale de Qatar, je serai toutefois le premier à recommander que les différends en question entre Qatar et Bahreïn soient réglés par la Cour internationale de Justice sur notification par voie de compromis (comme convenu dans le procès-verbal de Doha de 1990), lorsque les Parties seront convenues de ce qui constitue «l'ensemble du différend».

(Signé) Shigeru ODA.

DISSENTING OPINION OF JUDGE SHAHABUDDEEN

The Judgment of the Court opens the way to the peaceful settlement of a long-standing dispute between two neighbouring States. It is with regret that I feel prevented by my appreciation of the legal issues from joining in support of it. With many of its elements I do indeed agree. For example, I accept that the Parties have conferred jurisdiction on the Court to adjudicate on the whole of the dispute. I have the misfortune, however, to be of a different mind on the question whether the claims presented by Qatar are within the jurisdiction so conferred and, even if they are, whether the jurisdiction has been duly invoked by the method of seisin employed. Pursuant to Article 57 of the Statute of the Court, the reasons which disable me from accompanying the majority are respectfully set out below.

I. PRELIMINARY

The limited nature of the Court's Judgment of 1 July 1994 has to be kept in view. The main question was one of jurisdiction. The Court decided certain issues having a bearing on jurisdiction; it did not decide the question of jurisdiction itself (see paragraph 23 of today's Judgment). What it decided was "to afford the Parties the opportunity", in the light of its decision on those issues, "to submit to the Court the whole of the dispute" (*I.C.J. Reports 1994*, p. 127, para. 41 (3)).

Although, as I then stated, my own "preference would have been for the issue of jurisdiction to be fully decided at [that] stage" (*ibid.*, p. 129), I would not dispute the right of the Court to proceed as it did. True, there is a "principle that it is the duty of the Court . . . to reply to the questions as stated in the final submissions of the parties . . ." (*Request for Interpretation of the Judgment of 20 November 1950 in the Asylum Case, Judgment, I.C.J. Reports 1950*, p. 402). But the principle, I apprehend, is not violated where, as in this phase of the case, the Court had not as yet concluded its determination; the Court introduced an intermediate procedure prior to making its final decision.

Nor, despite an appearance of novelty, is the competence of the Court to introduce that intermediate procedure open to serious question. In the *Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex*, the Court, being duly seised of a matter and having heard arguments on the interpretation of a treaty provision, gave "indications" of its reaction to the question of interpretation, and then allowed the parties a period of time to come to a consensual solution of the main problem in the light and with the benefit

OPINION DISSIDENTE DE M. SHAHABUDEEN

[Traduction]

L'arrêt de la Cour ouvre la voie au règlement pacifique d'un litige qui opposait de longue date deux Etats voisins. C'est donc à regret que je me vois empêché de m'y associer par ma conception des problèmes juridiques en cause. Je suis bien d'accord sur nombre des éléments de cet arrêt. Par exemple, je reconnais que les Parties ont donné compétence à la Cour pour trancher l'ensemble du différend. En revanche, je suis malheureusement d'un autre avis sur la question de savoir si les demandes présentées par Qatar relèvent de la compétence ainsi conférée et, même alors, si le mode de saisine retenu a fait jouer cette compétence comme il convient. Conformément à l'article 57 du Statut de la Cour, je me permets d'exposer respectueusement les raisons qui m'empêchent de me joindre à la majorité.

I. OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

Il faut garder à l'esprit le caractère limité de l'arrêt rendu par la Cour le 1^{er} juillet 1994. La question principale portait sur la compétence. La Cour a statué sur certains points qui ont une incidence sur celle-ci; elle n'a pas réglé la question de la compétence proprement dite (voir paragraphe 23 du présent arrêt). Ce qu'elle avait décidé, c'était «de donner aux Parties l'occasion de soumettre à la Cour l'ensemble du différend» (*C.I.J. Recueil 1994*, p. 127, par. 41, point 3).

Comme je le disais alors, «j'aurais préféré que la question de la compétence soit entièrement tranchée à ce stade»-là (*ibid.*, p. 129), mais je ne contesterai pas le droit de la Cour d'agir comme elle l'a fait. Certes, il existe un «principe que la Cour a le devoir de répondre aux demandes des parties telles qu'elles s'expriment dans leurs conclusions finales...» (*Demande d'interprétation de l'arrêt du 20 novembre 1950 en l'affaire du droit d'asile*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1950*, p. 402). Mais, à mon sens, ce principe n'est pas enfreint lorsque, comme à ce stade de l'espèce, la Cour n'avait pas encore conclu; elle a ordonné une procédure intermédiaire avant de rendre sa décision finale.

On ne saurait non plus contester sérieusement que la Cour est habilitée à prescrire cette procédure intermédiaire, malgré une apparence d'innovation. Dans les *Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*, la Cour, dûment saisie d'une affaire et après avoir entendu les plaidoiries sur l'interprétation d'une disposition d'un traité, avait donné des «indications» sur sa réaction concernant la question de l'interprétation, puis laissé aux parties un certain temps pour parvenir à une solution consen-

of those "indications". When they failed, it resumed consideration of the matter, and formally decided the question of interpretation along the lines previously indicated (see *P.C.I.J., Series A, No. 22*, pp. 12, 13, 16-21; *P.C.I.J., Series A, No. 24*; and *P.C.I.J., Series A/B, No. 46*, pp. 98, 102-105, 136, 141, 149, 152, 171). The distinguishing circumstance that the "indications" were given and the deferment of a final decision made at the request of the parties does not obscure a recognition by the Court that it may adopt a procedure designed to enable the parties themselves to find a solution to the particular problem before it in the light of its views on introductory issues.

As was pointed out by Sir Hersch Lauterpacht, the Court is "debarred from directly acting as an important instrument of peace" (Sir Hersch Lauterpacht, *The Development of International Law by the International Court*, 1958, p. 5); it is a court of justice, and must remain within the limits of such a body. But, as he also noted in the opening sentence of his major work, "the primary purpose of the . . . Court . . . lies in its function as one of the instruments for securing peace in so far as this aim can be achieved through law" (*ibid.*, p. 3). As it was put by President Basdevant, "It is asked of the Court that it should contribute to peace by deciding the disputes submitted to it" (*I.C.J. Pleadings, Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, p. 46; and see *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, *Merits*, *I.C.J. Reports 1986*, p. 153, Judge Nagendra Singh, separate opinion). The intermediate procedure introduced in this case, though obviously to be resorted to sparingly and in special circumstances, did not exceed the function of a court charged with the mission of applying the rule of law for the judicial settlement of international disputes on a consensual jurisdictional basis.

However, it of course remains the responsibility of the Court to return to the matter in due time in order to determine whether the intermediate procedure has yielded a solution of the problem. In today's Judgment, the Court considers that an "Act" filed by Qatar at the end of that procedure has disposed of any difficulties. With much regret, I do not feel persuaded.

II. WHETHER THE "ACT" FILED BY QATAR SATISFIES THE JUDGMENT OF 1 JULY 1994

Clause 4 of the *dispositif* of the Court's Judgment of 1 July 1994 fixed a time-limit within which the Parties were, "jointly or separately, to take action" for the purpose of submitting to the Court "the whole of the dispute" (*I.C.J. Reports 1994*, p. 127, para. 41 (3) and (4)). Did the word

suelle sur le problème principal, à la lumière et avec le bénéfice de ces «indications». Devant leur échec, la Cour reprit l'examen de l'affaire et statua sur le problème d'interprétation dans le sens qu'elle avait précédemment indiqué (voir *C.P.J.I. série A n° 22*, p. 12-13 et 16-21; *C.P.J.I. série A n° 24*, et *C.P.J.I. série A/B n° 46*, p. 98, 102-105, 136, 141, 149, 152, 171). La singularité de ce que les «indications» avaient été données et la décision finale reportée à la demande des parties n'empêche pas de voir que la Cour a reconnu qu'elle pouvait adopter une procédure visant à permettre aux parties de trouver elles-mêmes une solution au problème dont elle était saisie, en fonction de l'avis qu'elle avait donné sur des questions préalables.

Comme l'a observé sir Hersch Lauterpacht, il est interdit à la Cour «de jouer directement le rôle d'instrument important de la paix» (sir Hersch Lauterpacht, *The Development of International Law by the International Court*, 1958, p. 5); elle est une cour de justice, et elle doit rester dans le cadre du mandat d'une institution de cette nature. Mais, ainsi qu'il l'a également souligné dans la première phrase de son grand ouvrage, «le principal objet de la Cour ... consiste en sa mission d'être l'un des instruments destinés à promouvoir la paix dans la mesure où le droit permet d'atteindre cet objectif» (*ibid.*, p. 3). Ainsi que l'a déclaré le Président Basdevant: «On lui demande de contribuer à la paix en réglant les différends qui lui sont soumis.» (*C.I.J. Mémoires, Réparations des dommages subis au service des Nations Unies*, p. 46; et voir aussi *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, *C.I.J. Recueil 1986*, p. 153, opinion individuelle de M. Nagendra Singh.) La procédure intermédiaire ordonnée dans cette affaire, à laquelle on ne devrait manifestement avoir recours que parci-monieusement et dans des circonstances particulières, n'a pas outrepassé le mandat d'une cour chargée d'appliquer le droit pour procéder au règlement judiciaire de différends internationaux sur la base d'une compétence consensuelle.

Mais, bien entendu, il appartient toujours à la Cour de revenir à l'affaire en temps voulu pour déterminer si la procédure intermédiaire a abouti à une solution au problème. Dans le présent arrêt, la Cour considère que le dépôt d'une «démarche» par Qatar à la fin de cette procédure a aplani toutes les difficultés. A mon grand regret, je n'en suis pas convaincu.

II. LA «DÉMARCHE» DÉPOSÉE PAR QATAR SATISFAIT-ELLE À L'ARRÊT DU 1^{ER} JUILLET 1994?

Le point 4 du dispositif de l'arrêt rendu par la Cour le 1^{er} juillet 1994 fixait un délai dans lequel les Parties devaient agir «conjointement ou individuellement» pour soumettre à la Cour «l'ensemble du différend» (*C.I.J. Recueil 1994*, p. 127, par. 41, points 3 et 4). Le mot «individuel-

"separately" contemplate the possibility of "the whole of the dispute" being submitted by one Party alone?

The *dispositif* may be interpreted in the light of the motifs (*Polish Postal Service in Danzig, Advisory Opinion, 1925, P.C.I.J., Series B, No. 11*, pp. 29-30). Hence, any doubt about the meaning of the word "separately" in clause 4 of the *dispositif* may be resolved by recourse to paragraph 38 of the Judgment, which reads:

"Such submission of the entire dispute could be effected by a joint act by both Parties with, if need be, appropriate annexes, or by separate acts."

The term "separate acts" visualized acts done by each Party acting separately, but not an act done by one Party alone where the other did nothing; each Party would have to act so as to complement the act of the other and in that way to submit "the whole of the dispute".

This reading is consistent with the fact that it was to "the Parties" that the Court decided "to afford . . . the opportunity to submit to the Court the whole of the dispute" (*I.C.J. Reports 1994*, p. 127, para. 41 (3)). It is also in keeping with Qatar's post-Judgment statement to Bahrain that "the Court leaves an option to the Parties to take separate action to place the whole of the dispute before the Court" and that, failing agreement "on a joint compliance with the decision of the Court", it "will of course be open to our two countries to take appropriate separate action to comply with the Court's Judgment" (letter from the Agent of Qatar to the Agent of Bahrain, dated 6 July 1994). The implication follows that the Judgment rendered five days earlier was accepted as requiring action from each Party.

There are reasons of substance why the Court could not have intended that one Party alone could act. A special agreement, notified by one party with the authority of the other, may submit the claims of both sides; but that is not the mode pursued in this case. Also, if an agreement so provides, a dispute may be submitted in its entirety by unilateral application (e.g., *Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland)*, *Jurisdiction of the Court, Judgment, I.C.J. Reports 1973*, p. 3). That format seems to explain the Court's present Judgment; but does it correspond to the thinking underlying its Judgment of 1 July 1994? Did that Judgment contemplate that an acceptable course would be for Qatar to file another unilateral document provided that "the form of words used [in it] . . . accurately described the subject of the dispute" (cf. paragraph 48 of today's Judgment)?

The real ground on which the Judgment of 1 July 1994 held that "the whole of the dispute" was not before the Court was that the Court then had "before it solely an Application by Qatar setting out the particular claims of that State . . ." (*I.C.J. Reports 1994*, p. 123, para. 34; emphasis added). It seems to me that the opportunity afforded by the Court to "the Parties . . . to submit . . . the whole of the dispute" visualized that all of

lement» couvrirait-il la possibilité que «l'ensemble du différend» soit soumis par une seule Partie?

Le dispositif peut s'interpréter d'après l'exposé des motifs (*Service postal polonais à Dantzig, avis consultatif, 1925, C.P.J.I. série B n° 11, p. 29-30*). Ainsi, on peut lever le moindre doute sur le sens du mot «individuellement», au point 4 du dispositif, en se reportant au paragraphe 38 de l'arrêt:

«Une telle soumission de l'ensemble du différend pourra résulter soit d'une démarche conjointe des deux Parties, accompagnée au besoin d'annexes appropriées, soit de démarches individuelles.»

L'expression «démarches individuelles» visait des actes accomplis par chacune des Parties individuellement, mais non pas une initiative prise par une seule Partie, l'autre ne faisant rien; chacune des Parties devait agir de manière à compléter la démarche de l'autre et soumettre ainsi «l'ensemble du différend».

Cette interprétation est dans la logique de la décision, qui était de donner «aux Parties» «l'occasion de soumettre à la Cour l'ensemble du différend» (*C.I.J. Recueil 1994, p. 127, par. 41, point 3*). Elle va aussi dans le même sens que ce qu'affirmait Qatar à Bahreïn après l'arrêt, à savoir que «la Cour offre aux Parties la faculté d'agir individuellement pour lui soumettre l'ensemble du différend» et que, à défaut d'un accord «sur une démarche conjointe visant à donner effet à la décision de la Cour», «il sera bien entendu loisible à nos deux pays d'agir individuellement pour donner effet à l'arrêt de la Cour» (lettre du 6 juillet 1994 de l'agent de Qatar à celui de Bahreïn). Il ressort que l'arrêt rendu cinq jours plus tôt appelait une démarche de chacune des Parties.

Des raisons solides expliquent que la Cour n'a pu vouloir dire que l'une des Parties était habilitée à agir seule. Un compromis notifié par l'une des parties avec l'aval de l'autre peut présenter les prétentions des deux parties; mais ce n'est pas la procédure suivie en l'espèce. Le différend peut aussi être soumis dans sa totalité par une requête unilatérale, s'il existe un accord à cet effet (voir, par exemple, *Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande), compétence de la Cour, arrêt, C.I.J. Recueil 1973, p. 3*). Cette alternative semble expliquer l'arrêt actuel de la Cour; mais correspond-elle au raisonnement qui avait inspiré son arrêt du 1^{er} juillet 1994? Ce dernier tenait-il pour acceptable une procédure par laquelle Qatar déposerait un autre document unilatéral à condition que «la formulation retenue [dans ce texte] ... décriv[e] exactement l'objet du litige» (cf. paragraphe 48 du présent arrêt)?

La véritable raison pour laquelle l'arrêt du 1^{er} juillet 1994 disait que la Cour n'était pas saisie de «l'ensemble du différend», c'est que celle-ci disposait alors «seulement d'une requête de Qatar exposant les *prétentions* spécifiques de cet Etat...» (*C.I.J. Recueil 1994, p. 123, par. 34; les italiques sont de moi*). Il me semble qu'en offrant l'occasion «aux Parties ... de soumettre ... l'ensemble du différend» la Cour envisageait que toutes

the *claims* of each Party would be submitted by it or with its authority so as to ensure that the dispute in all of its component elements would be properly presented and considered. Bahrain's claim to sovereignty over Zubarah is referred to in Qatar's Act; but it has not been submitted to the Court by or with the authority of Bahrain. This is recognized in paragraph 48 of the Judgment: although the Court takes the view that it is now "seised of the whole of the dispute", it also states

"that claims of sovereignty over the Hawar islands and over Zubarah may be presented by either of the Parties, from the moment that the matter of the Hawar islands and that of Zubarah are referred to the Court".

This looks to a possible future submission of such claims.

Meanwhile, however, the Court has held that Qatar's unilateral Application, read with its unilateral Act of 30 November 1994, is both within jurisdiction and admissible. The Court could accordingly proceed to the merits and determine Qatar's request, presented in its Act, that the Court should "adjudge and declare that Bahrain has no sovereignty or other territorial right . . . over Zubarah . . .". That request is less in the nature of a claim by Qatar than in the nature of the formal conclusion of its defence to Bahrain's claim to sovereignty over Zubarah. Were the Court to grant the request, it would be upholding Qatar's defence to Bahrain's claim without the latter having been submitted to it by or with the authority of Bahrain. The Judgment of 1 July 1994 did not contemplate that the right to sovereignty claimed by Bahrain would be submitted to the judicial process in that indirect way.

I conclude that the Judgment of 1 July 1994 did not envisage action being taken by one Party alone. In view of this, it is not necessary to go on to consider a related argument by Bahrain as to whether Qatar is attempting unilaterally to amend its original Application, and as to whether it may competently do so. It is obvious, however, that such an objection was not likely to be made if action had been taken by both Parties, as in my opinion was contemplated by the Judgment of 1 July 1994.

III. JURISDICTIONAL CONSEQUENCE OF FAILURE TO MAKE DUE SUBMISSION OF "THE WHOLE OF THE DISPUTE"

If Qatar's unilateral Act of 30 November 1994 did not satisfy the Court's Judgment of 1 July 1994, it follows that all that the Court has before it is Qatar's unilateral Application of 8 July 1991. The Court has already found "that the subject-matter of [that] Application corresponds to only part of the dispute contemplated by the Bahraini formula" and that this "was in effect acknowledged by Qatar" (*I.C.J. Reports 1994*, p. 124, para. 36). What is the jurisdictional consequence?

les *prétentions* de chaque Partie soient exposées par celle-ci, ou avec son aval, de sorte que le différend soit dûment présenté et examiné dans tous ses éléments constitutifs. La revendication de souveraineté de Bahreïn sur Zubarah est mentionnée dans la «démarche» de Qatar; mais elle n'a pas été soumise à la Cour par Bahreïn ou avec l'aval de ce dernier. Le paragraphe 48 de l'arrêt le reconnaît: bien que la Cour se considère désormais «saisie de l'ensemble du différend», elle déclare aussi

«que des revendications de souveraineté sur les îles Hawar et sur Zubarah peuvent être présentées par l'une ou l'autre des Parties, dès lors que la question des îles Hawar et celle de Zubarah sont soumises à la Cour».

C'est envisager la possibilité que de telles revendications soient présentées à l'avenir.

Mais en attendant la Cour a décidé que la requête unilatérale de Qatar, éclairée par sa «démarche» unilatérale du 30 novembre 1994, est à la fois de sa compétence et recevable. La Cour pourrait donc procéder à l'examen au fond et statuer sur la demande de Qatar, énoncée dans sa «démarche», priant la Cour de «dire et juger que Bahreïn n'a aucune souveraineté ni aucun autre droit territorial ... sur Zubarah...» Cette demande n'est pas tant une prétention de Qatar que la conclusion formelle de la défense que celui-ci oppose à la revendication de souveraineté de Bahreïn sur Zubarah. Si la Cour devait faire droit à cette demande, elle reconnaîtrait le bien-fondé de la défense opposée par Qatar à la revendication de Bahreïn, mais sans que cette dernière lui ait été effectivement soumise par Bahreïn ou avec son aval. Or, l'arrêt du 1^{er} juillet 1994 n'avait pas pour objet de faire juger, par cette voie indirecte, le droit de souveraineté que revendique Bahreïn.

Je conclus que l'arrêt du 1^{er} juillet 1994 n'entendait pas que l'une des Parties puisse agir seule. Il est donc inutile d'examiner une argumentation connexe de Bahreïn sur le point de savoir si Qatar tente d'amender unilatéralement sa requête initiale, et s'il est fondé à procéder ainsi. Il est cependant évident qu'une telle objection n'aurait sans doute pas été soulevée si les deux Parties avaient agi comme l'envisageait, à mon sens, l'arrêt du 1^{er} juillet 1994.

III. LA CONSÉQUENCE SUR LA COMPÉTENCE DE LA COUR DU FAIT QUE «L'ENSEMBLE DU DIFFÉREND» N'A PAS ÉTÉ DÛMENT SOUMIS À CELLE-CI

Si la «démarche» unilatérale de Qatar du 30 novembre 1994 n'a pas satisfait à l'arrêt du 1^{er} juillet 1994, il s'ensuit que la Cour est saisie seulement de la requête unilatérale de Qatar du 8 juillet 1991. Or, la Cour a déjà établi que cette «requête ne porte que sur une partie du différend visé par la formule bahreïnite» et que «Qatar [l']a en fait reconnu» (C.I.J. *Recueil* 1994, p. 124, par. 36). Quelle en est la conséquence du point de vue de la compétence?

The agreement finally reached on the subject-matter of the dispute falls to be regarded as going back to and attracting the application of a 1983 principle that all matters in dispute were "to be considered as complementary, indivisible issues, to be solved comprehensively together". Bahrain correctly argued that there was no agreement to confer jurisdiction in such a way as to enable the Court to consider part of the dispute without having to consider the remainder at the same time. Since the Court has only part of the dispute before it, it follows that it has no jurisdiction.

IV. DID QATAR HAVE A RIGHT OF UNILATERAL APPLICATION UNDER THE DOHA MINUTES?

Assuming the foregoing to be wrong, the Court is still faced with the fact that it is Qatar alone which has acted so far. It therefore remains necessary to deal with Bahrain's submission that Qatar has no right of unilateral application under the Doha Minutes. To that submission, Qatar responded that (i) the Parties agreed to a right of unilateral application; (ii) alternatively, once consent has been given to jurisdiction, the Court may be unilaterally seised unless this is shown to have been excluded by the Parties, and that, in this case, even if the Doha Minutes did not provide for a right of unilateral application, they did not exclude it. Holding in favour of Qatar on (i), the Court did not pass on to (ii). Being of a different view on (i), completeness of treatment of Qatar's case requires me to deal with (ii) also.

(i) *Did the Parties Agree to a Right of Unilateral Application?*

It is, of course, necessary to consider the actual terms of the texts. These include the Bahraini formula. The "Question" to be put to the Court, as it was set out in the Bahraini formula, began with the words "The Parties request the Court to decide . . .". The implication was that the case was to be submitted by both Parties.

I agree with the Court that the Bahraini formula has to be read not by itself, but in the context of the Doha Minutes, in which it is referred to. A main element of the context is set out in paragraph 2 of those Minutes. This stated that "the two parties may *submit* the matter to the International Court of Justice *in accordance with the Bahraini formula . . .*" (Judgment, para. 30; emphasis added). Hence, the Doha Minutes implied that the act of *submitting* the matter to the Court was to be *in accordance with the Bahraini formula*. At this point, the reader is thrown back by the Doha Minutes on to the text of the Bahraini formula in order to see what it required to be done for the matter to be submitted to the Court. On

Il y a lieu de considérer l'accord finalement intervenu sur l'objet du différend comme remontant à un principe de 1983, sur lequel il se fonde, et selon lequel toutes les questions en litige devaient «être considérées comme des questions complémentaires formant un tout indivisible qui doit faire l'objet d'un règlement d'ensemble». Bahreïn a souligné, à juste titre, qu'il n'existait pas d'accord pour conférer à la Cour une compétence qui permette à celle-ci de considérer une partie du différend sans avoir à en examiner simultanément le reste. Or, puisque la Cour n'est saisie que d'une partie du différend, il s'ensuit qu'elle n'est pas compétente.

IV. QATAR AVAIT-IL LE DROIT DE DÉPOSER UNE REQUÊTE UNILATÉRALE EN VERTU DU PROCÈS-VERBAL DE DOHA?

A supposer que ce qui précède soit faux, la Cour se trouve toujours devant le fait que Qatar est seul à avoir agi jusqu'ici. En conséquence, il demeure nécessaire d'examiner la thèse de Bahreïn selon laquelle Qatar n'a pas le droit de déposer une requête unilatérale en vertu du procès-verbal de Doha. A cette prétention, Qatar a répondu: i) que les Parties étaient convenues d'un droit de déposer une requête unilatérale et ii) que, alternativement, dès lors que la compétence a été acceptée, la Cour peut être saisie par voie unilatérale à moins qu'il ne soit établi que les Parties l'ont exclu, auquel cas même si le procès-verbal de Doha ne prévoyait pas le droit de déposer une requête unilatérale, il ne l'excluait pas non plus. Après avoir donné raison à Qatar sur le premier point, la Cour n'a pas abordé le second. Or, étant donné que je suis d'un avis différent quant au point i), je dois examiner aussi le point ii) pour épuiser l'argumentation de Qatar.

i) *Les Parties ont-elles convenu d'un droit de déposer une requête unilatérale?*

Il faut évidemment tenir compte des termes exacts employés par les textes. Ceux-ci incluent la formule bahreïnite. La «question» à poser à la Cour, telle qu'elle figurait dans la formule bahreïnite, commençait par les mots: «Les parties prient la Cour de trancher...» Cela impliquait que l'affaire devait être soumise par les deux Parties.

Je partage l'avis de la Cour sur le fait que la formule bahreïnite doit être lue non pas isolément, mais dans le contexte du procès-verbal de Doha, qui s'y réfère. Un élément fondamental du contexte figure au paragraphe 2 du procès-verbal. Celui-ci précisait que «les deux parties pourront *soumettre* la question à la Cour internationale de Justice *conformément à la formule bahreïnite...*» (arrêt, par. 30; les italiques sont de moi). Le procès-verbal de Doha impliquait donc que l'acte par lequel l'affaire devait être soumise à la Cour devait être *conforme à la formule bahreïnite*. Ici, le procès-verbal de Doha renvoie le lecteur au texte de la formule bahreïnite afin de déterminer ce qu'il y avait lieu de faire pour que la

being so thrown back on to the text of the formula, he would of course appreciate the need to respect the definition there laid down of the subject-matter of the dispute; but he could not miss the meaning of the opening words of the formula that the submission to the Court was to be made by both Parties. Unless the submission was made in that way, the requirement of the Doha Minutes that the submission of the matter to the Court was to be "in accordance with the Bahraini formula" could not be satisfied. Thus, the Doha Minutes themselves enjoined conformity with the implication of the Bahraini formula that the submission to the Court was to be made by both Parties.

On this point, paragraph 38 of the Judgment states that "[i]f the 1990 Minutes referred back to the Bahraini formula, it was in order to determine the subject-matter of the dispute which the Court would have to entertain", with the implication that the reference did not also operate to import the requirement of the formula as to the mode of seisin. It seems to me that more persuasive reasons speak for the *prima facie* meaning that the reference to the matter being submitted to the Court "in accordance with the Bahraini formula" included the admitted requirement of the formula for the submission to be made by both Parties. Since it was Qatar which introduced that reference, something in the nature of the principle of interpretation *contra proferentem* applies to the resolution of any ambiguity. As the books caution, the principle needs to be applied with circumspection to the interpretation of treaties (Charles De Visscher, *Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public*, 1963, pp. 110-112, referring to *Brazilian Loans*, P.C.I.J., Series A, No. 21, p. 114); yet, a certain irreducible logic in its substance is not altogether banished (see *Polish Agrarian Reform and German Minority*, Order of 29 July 1933, P.C.I.J., Series A/B, No. 58, p. 182, last paragraph, Judge Anzilotti, dissenting opinion; and Lord McNair, *The Law of Treaties*, 1961, pp. 464-465).

The meaning suggested above seems clear. There is no need for recourse to the *travaux préparatoires*. The latter do, however, supply confirmation of that meaning. Alternatively, if indeed the text is not clear, such recourse can help to resolve the difficulty to the extent permitted by Article 32, paragraphs (a) and (b), of the Vienna Convention on the Law of Treaties 1969.

In the course of drafting the Doha Minutes, the words "either of the [two] parties" were changed by Bahrain, with the knowledge and consent of Qatar, to read, in the Arabic original, "*al-tarafan*", meaning "the parties" (according to Qatar) or "the two parties" (according to Bahrain). Accepting Qatar's version for present purposes, the question is whether the agreed provision nevertheless visualized that "either of the [two] Parties" could make an application, just as if no change had been made.

The fact that the amendment was made, with the words "either of the [two] parties" being consensually discarded, signified that Bahrain continued to adhere to its previous opposition to the idea of either of the two

question soit soumise à la Cour. Se rapportant ainsi à la formule, le lecteur reconnaîtrait sans doute la nécessité de respecter la définition qu'elle donne de l'objet du différend; mais le sens des premiers mots de la formule ne saurait lui échapper, qui précise que la Cour devait être saisie par les deux Parties. Si l'affaire n'était pas soumise de cette manière, la condition énoncée dans le procès-verbal de Doha, à savoir que la question soit soumise à la Cour «conformément à la formule bahreïnite», ne pourrait être remplie. Ainsi, le procès-verbal de Doha lui-même enjoignait de se conformer à ce qu'impliquait la formule bahreïnite, c'est-à-dire que la Cour devait être saisie par les deux Parties.

Sur ce point, le paragraphe 38 de l'arrêt dit que «si le procès-verbal de 1990 renvoyait à la formule bahreïnite, c'était en vue de déterminer l'objet du différend dont la Cour aurait à connaître», impliquant ainsi que ce renvoi n'avait pas pour effet de reprendre aussi la condition énoncée dans cette formule quant au mode de saisine. Il me semble que des raisons plus convaincantes militent en faveur de l'interprétation *a priori* selon laquelle la soumission de la question à la Cour «conformément à la formule bahreïnite» comprenait la condition convenue dans la formule, à savoir que la saisine devait être effectuée par les deux Parties. Ce renvoi ayant été introduit par Qatar, un principe d'interprétation similaire à la règle *contra proferentem* s'applique lorsqu'il s'agit de lever une ambiguïté. Comme les auteurs le conseillent, ce principe doit être appliqué avec circonspection à l'interprétation des traités (Charles De Visscher, *Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public*, 1963, p. 110-112, à propos des *Emprunts brésiliens*, C.P.J.I. série A n° 21, p. 114); pourtant, son fond de logique irréductible lui vaut de n'être pas entièrement écarté (voir *Réforme agraire polonaise et minorité allemande*, ordonnance du 29 juillet 1933, C.P.J.I. série A B n° 58, p. 182, dernier paragraphe, opinion dissidente de M. Anzilotti; et lord McNair, *The Law of Treaties*, 1961, p. 464-465).

L'interprétation avancée ci-dessus paraît claire. Il n'est pas nécessaire de recourir aux travaux préparatoires. Mais ces derniers confirment cette interprétation. Subsidiairement, si effectivement le texte n'est pas clair, ce recours peut aider à résoudre la difficulté dans la mesure où le permettent les paragraphes *a)* et *b)* de l'article 32 de la convention de Vienne sur le droit des traités de 1969.

Pendant la rédaction du procès-verbal de Doha, Bahreïn a changé, au su et avec le consentement de Qatar, les mots «une ou l'autre des [deux] parties» en «*al-tarafan*», dans la version arabe originale, c'est-à-dire «les parties» (selon Qatar) ou «les deux parties» (selon Bahreïn). Si l'on accepte, pour nos fins actuelles, la version de Qatar, la question est de savoir si la disposition adoptée envisageait néanmoins que «l'une ou l'autre des [deux] parties» pourrait introduire une requête, tout comme si aucun changement n'était intervenu.

Le fait que l'amendement ait été apporté, et que l'expression «l'une ou l'autre des [deux] parties» ait disparu par consensus, signifiait que Bahreïn persistait dans son opposition antérieure à l'idée que l'une ou l'autre des

Parties having a right of unilateral application: nothing suggests that at the last moment it capitulated on that important point. The situation brings to mind the words of the Court in the *Aegean Sea Continental Shelf* case:

"When read in that context, the terms of the Communiqué do not appear to the Court to evidence any change in the position of the Turkish Government in regard to the conditions under which it was ready to agree to the submission of the dispute to the Court." (*I.C.J. Reports 1978*, p. 43, para. 105.)

Reaching further back, one might also recall the statement of the Permanent Court of International Justice in the *Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex*:

"It is scarcely reasonable to suppose — indeed, such a supposition would be irreconcilable with the documents before the Court — that, at the moment when the dispute was about to be submitted to a judicial organ, Switzerland abandoned the legal position which she has constantly maintained in regard to the very point on which the two Parties are now divided." (*P.C.I.J., Series A/B, No. 46*, p. 138.)

Weighty circumstances are required to establish that a party intended abruptly to abandon a position long held by it.

In *Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland)*, *Jurisdiction of the Court*, in the course of negotiating the terms of an agreement for referring a possible dispute to the Court, the United Kingdom proposed to insert, at the appropriate place in the text,

"the words 'at the request of either party' in order to make it clear that the jurisdiction of the Court could be invoked by means of a unilateral application and need not require a joint submission by both parties" (*I.C.J. Reports 1973*, p. 11, para. 19).

Iceland preferred the words "at the request of the several parties". The United Kingdom insisted on its own wording, and Iceland finally accepted it as part of the agreed compromissory clause. It could scarcely be suggested that the acceptance by Iceland of the United Kingdom wording was a matter of no consequence to the meaning of the final text. In proceedings unilaterally instituted by the United Kingdom, the Court carefully recalled the exchanges between the parties relating to the alteration which was made: it did so in a branch of the Judgment which, in the absence of Iceland, concluded with a finding "that the Court has jurisdiction" (*ibid.*, p. 14, para. 23). In the somewhat opposite situation here, the amendment proposed by Bahrain and accepted by Qatar falls to be interpreted as intended to exclude the possibility of a right of unilateral application.

Comparison may also be made with the Act of Lima (*Asylum case, Judgment, I.C.J. Reports 1950*, pp. 267-268). The Act referred to the inability of the parties to reach agreement on a joint reference and then

deux Parties ait le droit de déposer une requête unilatérale. Rien ne donne à penser qu'au dernier moment il ait capitulé sur ce point important. Cette situation évoque ce que disait la Cour dans l'affaire du *Plateau continental de la mer Egée*:

« Replacés dans ce contexte, les termes du communiqué ne paraissent pas, selon la Cour, traduire un changement de position du Gouvernement de la Turquie quant aux conditions dans lesquelles ce gouvernement était prêt à accepter que le différend soit porté devant la Cour. » (C.I.J. *Recueil* 1978, p. 43, par. 105.)

En remontant plus loin, on peut rappeler aussi l'avis de la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire des *Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*:

« Il n'est guère raisonnable de supposer — et cela est d'ailleurs contredit par les documents soumis à la Cour — que la Suisse, au moment où le différend allait être soumis à une instance judiciaire, aurait consenti à abandonner la position juridique qu'elle avait toujours maintenue à l'égard précisément du point qui est actuellement litigieux entre les Parties. » (C.P.J.I. *série A B* n° 46, p. 138.)

Il faut des arguments de poids pour démontrer qu'une partie a soudain eu l'intention de renoncer à une position qu'elle a longuement maintenue.

Dans l'affaire relative à la *Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande)*, compétence de la Cour, le Royaume-Uni avait proposé, au cours des négociations sur la clause compromissoire permettant de saisir la Cour d'un différend éventuel, d'insérer à l'endroit approprié du texte

« les mots « à la demande de l'une ou l'autre partie » pour bien faire ressortir que la juridiction de la Cour pourrait être mise en œuvre au moyen d'une requête unilatérale et n'exigerait pas une démarche commune des deux parties » (C.I.J. *Recueil* 1973, p. 11, par. 19).

L'Islande préférait l'expression « à la demande des diverses parties ». Le Royaume-Uni a maintenu sa propre formule, et l'Islande a finalement accepté celle-ci dans la clause compromissoire qui fut adoptée. On ne saurait avancer que l'acceptation par l'Islande du libellé du Royaume-Uni ne prêtait pas à conséquence du point de vue du sens du texte final. Au cours d'une instance introduite unilatéralement par le Royaume-Uni, la Cour a pris soin de rappeler les échanges qui étaient intervenus entre les parties au sujet de la modification apportée; elle l'a fait dans une partie de l'arrêt qui, en l'absence de l'Islande, a conclu que « la Cour [était] compétente » (*ibid.*, p. 14, par. 23). Dans la situation plutôt contraire que nous avons ici, l'amendement proposé par Bahreïn et accepté par Qatar doit être interprété comme visant à exclure la possibilité d'un droit d'introduire une requête unilatérale.

Les faits se prêtent aussi à une comparaison avec l'acte de Lima (*Droit d'asile, arrêt*, C.I.J. *Recueil* 1950, p. 267-268). Cet acte constatait que les parties étaient dans l'impossibilité de parvenir à un accord pour sou-

recorded their agreement "that proceedings . . . may be instituted on the application of either of the Parties". It would have been natural for some such language to be used in the Doha Minutes if this was intended to be read as proposed by Qatar. On the contrary, an attempt to make the Minutes read that way failed; it is difficult to read the text which finally emerged as if the attempt had all the same succeeded.

The danger of relying on inadequate preparatory material must not be overlooked. On the other hand, however full the material may be, it is almost always possible to say that it could be still fuller. The *travaux préparatoires* in this case are not as ample as they might be; but I am not persuaded that, on the pertinent points concerning the fashioning of the text of the Doha Minutes, they are so fragmentary as to be useless. They show the state of the original draft; who presented it; who changed what; and in what sequence the changes were made. Those are the steps which normally occur in the drafting of a negotiated text. The material indicates that Bahrain maintained its previous opposition to the idea of a right of unilateral application. The *travaux préparatoires* are therefore confirmatory of the interpretation of the Doha Minutes proposed above; alternatively, they operate to resolve any ambiguity in favour of that interpretation.

The Court's key argument is that paragraph 2 of the Doha Minutes envisaged that the matter could be submitted to the Court as soon as the period of good offices expired. I accept this view; but it does not follow that a unilateral application was the only method by which that could be done. The matter could be so submitted if the Parties were to proceed on the basis that the Doha Minutes themselves constituted a special agreement which could be jointly notified as soon as the period ended. The Court is not limited to choosing between different interpretations proposed by each side (*Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex, Judgment, 1932, P.C.I.J., Series A/B, No. 46, p. 138; Corfu Channel, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1949, p. 51, Judge Winiarski, dissenting opinion; and South West Africa, Second Phase, Judgment, I.C.J. Reports 1966, p. 354, Judge Jessup, dissenting opinion*). Elaborate provisions are not needed for a special agreement (see the relevant elements of the agreement in *Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya v. Chad), Judgment, I.C.J. Reports 1994, pp. 9-10*). Whether a case is brought by notification of a special agreement or by written application, all that Article 40, paragraph 1, of the Statute requires is that "the subject of the dispute and the parties shall be indicated". To use the language of Article 39, paragraph 2, of the Rules of Court, the Doha Minutes, together with their incorporated instruments, make apparent "the precise subject of the dispute and identify the parties to it". Article 46, paragraph 2, of the Rules of Court provides for a case in which a special agreement is silent on the number and order of the pleadings.

The solution suggested (of treating the Doha Minutes as themselves

mettre l'affaire conjointement à la Cour, puis enregistrerait leur accord pour «que la procédure ... [soit] engagée à la demande de l'une quelconque des deux Parties». Il aurait été naturel qu'une formule du même ordre figurât dans le procès-verbal de Doha si ce dernier était censé vouloir dire ce qu'avance Qatar. Au contraire, une tentative pour formuler le procès-verbal en ce sens échoua: il est difficile de lire le texte final comme si elle avait tout de même réussi.

Il ne faut pas négliger le danger de se fonder sur des éléments préparatoires insuffisants. En revanche, pour complets que soient ces éléments, il est presque toujours possible d'affirmer qu'ils pourraient l'être encore davantage. Les travaux préparatoires en l'espèce ne sont pas aussi étoffés qu'ils pourraient l'être; mais je ne suis pas persuadé que, sur les points pertinents concernant la rédaction du procès-verbal de Doha, ils soient si fragmentaires qu'ils en deviennent inutilisables. Ils montrent l'état du texte original; qui l'a présenté, qui a changé quoi; et dans quel ordre les changements ont été apportés. Ce sont là les étapes que l'on trouve normalement dans la rédaction d'un texte négocié. Les documents indiquent que Bahreïn a maintenu son opposition préalable à l'idée d'un droit d'introduire une requête unilatérale. Les travaux préparatoires confirment donc l'interprétation du procès-verbal de Doha que je proposais ci-dessus; subsidiairement, ils lèvent toute ambiguïté en faveur de cette interprétation.

L'argument clé de la Cour est que le paragraphe 2 du procès-verbal de Doha envisageait que l'affaire pourrait être soumise à la Cour dès l'expiration du délai de bons offices. J'en conviens; mais il ne s'ensuit pas qu'une requête unilatérale était le seul moyen. L'affaire aurait pu être soumise de cette manière si les Parties entendaient se fonder sur le fait que le procès-verbal de Doha lui-même constituait un compromis qui pouvait être notifié conjointement à l'expiration de la période. La Cour n'est pas obligée de limiter son choix à diverses interprétations proposées par les deux parties (*Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*, arrêt, 1932, C.P.J.I. série A B n° 46, p. 138; *Détroit de Corfou*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1949, p. 51, opinion dissidente de M. Winiarski; *Sud-Ouest africain, deuxième phase*, arrêt, C.I.J. Recueil 1966, p. 354, opinion dissidente de M. Jessup). Un compromis n'est pas nécessairement constitué de dispositions complexes (voir les éléments pertinents du compromis dans *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1994, p. 9-10). Qu'une instance soit introduite par voie de notification d'un compromis ou de dépôt d'une requête introductive d'instance, le paragraphe 1 de l'article 40 du Statut requiert seulement que «l'objet du différend et les parties doivent être indiqués». Conformément au libellé du paragraphe 2 de l'article 39 du Règlement de la Cour, le procès-verbal de Doha et les documents qui y sont joints montrent clairement «l'objet précis du différend ainsi que les parties». Le paragraphe 2 de l'article 46 dudit Règlement énonce la règle applicable en cas de silence d'un compromis sur le nombre et l'ordre des pièces de procédure.

La solution suggérée, consistant à traiter le procès-verbal de Doha

constituting a special agreement) attracts the criticism that it offers an in-built veto to one party over the other. That is so, but no more so than in the case of any other special agreement which has to be jointly notified. Account being taken of the principle of good faith, the veto is not absolute; this helps to answer the questions raised in paragraph 36 of the Judgment relating to the continued availability of the mediation process.

In any case, the criticism would not justify recourse to the principle of effectiveness in order to support a right of unilateral application. The literature acknowledges the concept of "a treaty embodying a compromise attempted but not actually achieved" (Sir Hersch Lauterpacht, *The Development of International Law by the International Court*, 1958, p. 227). The principle of effectiveness does not assist in such cases. Discussing the principle, Lord McNair observed:

"Many treaties fail — and rightly fail — in their object by reason of the words used, and tribunals are properly reluctant to step in and modify or supplement the language of the treaty." (Lord McNair, *The Law of Treaties*, 1961, p. 383.)

Thus, the fact that a treaty has a discernible object does not mean that it has to be interpreted so as to accomplish that object at all costs. A treaty must of course be interpreted "in the light of its object and purpose"; but it is not for the Court to make it more effective for achieving its apparent purpose than the parties themselves saw fit to do (see De Visscher, *op. cit.*, p. 77). It is apposite to recall the words of Judge Lauterpacht in the *Admissibility of Hearings of Petitioners by the Committee on South West Africa* case:

"The clauses of the Peace Treaties of 1947 relating to settlement of disputes were, as shown in their wording and the protracted history of their adoption, formulated in terms which clearly revealed the absence of agreement to endow them with a full measure of effectiveness." (*I.C.J. Reports 1956*, p. 58, separate opinion.)

(ii) *Is It Correct to Say that, Once Consent Has Been Given to Jurisdiction, the Court May Be Unilaterally Seised unless the Right to Do So Is Shown to Have Been Excluded by the Parties?*

The argument for Qatar was put by counsel thus:

"As for the mode of seisin — notification of a special agreement or filing of an application — it does not necessarily have the same voluntarist basis. The method of seisin may, to be sure, be agreed between the parties; but, in the absence of any agreement between them on that point, as is the case here, it is for the Court to appreciate the regularity of the seisin, the mode of submission of a case to the Court being regulated by the provisions governing its functioning.

Appreciation of the regularity of the act by which proceedings are instituted consist accordingly in verifying, as was done in the *Corfu*

comme un compromis, donne prise à la critique en ce qu'elle accorde à l'une des parties un droit de veto inhérent à l'égard de l'autre. C'est bien le cas, mais pas plus que dans n'importe quel autre compromis devant faire l'objet d'une notification conjointe. Si l'on tient compte du principe de bonne foi, le droit de veto n'est pas absolu; cela aide à répondre aux questions soulevées au paragraphe 36 de l'arrêt au sujet de la possibilité de continuer de faire appel à la médiation.

Quoi qu'il en soit, la critique ne justifierait pas un recours au principe de l'effet utile pour étayer un droit de saisine unilatérale. Les auteurs reconnaissent la notion d'«un traité représentant une tentative, non aboutie, de compromis» (sir Hersch Lauterpacht, *The Development of International Law by the International Court*, 1958, p. 227). Dans ces cas-là, le principe de l'effet utile n'est d'aucune assistance. Analysant ce principe, lord McNair écrivait:

«Bien des traités manquent leur but — et à juste titre — à cause des mots utilisés, et les tribunaux ont raison d'hésiter à intervenir pour modifier ou compléter le libellé du traité.» (Lord McNair, *The Law of Treaties*, 1961, p. 383.)

Ainsi, le fait qu'un traité ait un but visible ne signifie pas qu'il doive être interprété de manière à atteindre ce but à tout prix. Certes, un traité doit s'interpréter «à la lumière de son objet et de son but»; mais il n'appartient pas à la Cour de le rendre davantage à même d'atteindre son but apparent que les parties elles-mêmes n'ont jugé bon de le faire (voir De Visscher, *op. cit.*, p. 77). Il est opportun de rappeler ce qu'écrivait M. Lauterpacht dans l'affaire de l'*Admissibilité de l'audition de pétitionnaires par le Comité du Sud-Ouest africain*:

«Les clauses des traités de paix de 1947 sur le règlement des différends étaient formulées, comme le montrent leur rédaction et la longue histoire de leur adoption, en termes qui révélaient clairement l'absence de consentement à les doter d'un plein degré d'efficacité.» (C.I.J. *Recueil* 1956, p. 58, opinion individuelle.)

ii) *Peut-on dire qu'une fois sa compétence reconnue la Cour peut être saisie unilatéralement s'il n'est pas prouvé que les parties ont exclu le droit de saisine unilatérale?*

Le conseil de Qatar a présenté ainsi ses arguments:

«Quant au mode de saisine — notification d'un compromis ou requête — il n'a pas nécessairement la même base volontariste. Le mode de saisine peut certes être convenu entre les parties; mais, en l'absence d'accord entre elles sur ce point, comme c'est le cas dans la présente affaire, il appartient à la Cour d'apprécier la régularité de la saisine, parce que le mode de soumission d'une affaire à la Cour est réglé par les textes régissant son fonctionnement.

L'appréciation de la régularité de l'acte introductif d'instance consiste alors à vérifier, comme cela avait été fait dans l'affaire du

Channel case (I.C.J. Reports 1947-1948, p. 28), that a particular method of seisin is not ruled out by a text that is binding on the parties to the case.

In the light of that preliminary observation, one can say that Qatar has been able validly to bring the present case before the Court by an application instituting proceedings, because unilateral seisin is the inevitable corollary of compulsory jurisdiction. For such a seisin to be possible, it is necessary that the States concerned should have accepted the jurisdiction of the Court and it suffices that that possibility not be expressly or implicitly ruled out by the provisions conferring compulsory jurisdiction on the Court.

In consequence, if Qatar has been able validly to seise the Court by means of a unilateral application, it is because the competence of the Court was definitively accepted by both States and because that method of seisin was not ruled out by the relevant texts, even if the latter have not expressly provided for it." (CR 94/2, pp. 63-64, Professor Quénéudec.)

The question whether, in a particular case, jurisdiction under Article 36, paragraph 1, of the Statute is compulsory really depends on whether the parties have agreed, expressly or impliedly, to its being capable of exercise by unilateral seisin. Thus, the proposition that "unilateral seisin is the inevitable corollary of compulsory jurisdiction" does not show that a right of unilateral seisin can rest on anything other than the agreement of the parties. The question whether there is such an agreement in this case has been examined and answered in the negative under (i) above. Accordingly, I would now pass on to consider the alternative question whether, absent such an agreement, a right of unilateral seisin is available provided jurisdiction has been accepted and the parties have not excluded that right.

It is necessary to bear in mind the distinction between jurisdiction and seisin. The use of the correct method of seisin is a condition-precedent to the exercise of jurisdiction. If seisin is not properly effected in a case that is sought to be brought, the agreed jurisdiction becomes unavailable to the Court, with the result that, in that particular case, the Court has no jurisdiction (see *Aegean Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports 1978, p. 45, para. 109*; and *Application for Revision and Interpretation of the Judgment of 24 February 1982 in the Case concerning the Continental Shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya) (Tunisia v. Libyan Arab Jamahiriya), Judgment, I.C.J. Reports 1985, p. 216, para. 43*). But, despite this functional link between the concepts, it remains true that seisin is not jurisdiction. Thus, consent to jurisdiction does not by itself include consent to seisin being effected by any particular method.

This is so even in a case in which, the agreement to litigate being silent on seisin, the parties proceed to effect seisin jointly; in such a case, they are acting not pursuant to any right to act jointly which has been conferred by the giving of consent to jurisdiction (such a right is scarcely

Détroit de Corfou (C.I.J. Recueil 1947-1948, p. 28), que tel mode de saisine n'est pas exclu par un texte obligatoire pour les parties en cause.

A la lumière de cette observation préliminaire, il est possible de dire que Qatar a pu valablement porter la présente affaire devant la Cour par une requête introductive d'instance, parce que la saisine unilatérale apparaît comme le corollaire inéluctable de la compétence obligatoire. Pour qu'une telle saisine soit possible, il faut que les deux Etats intéressés aient accepté la juridiction de la Cour et il suffit que cette possibilité ne soit pas expressément ou implicitement exclue par les textes lui conférant compétence obligatoire.

Dès lors, si Qatar a pu valablement saisir la Cour par voie de requête unilatérale, c'est parce que la compétence de la Cour était définitivement acceptée par les deux Etats en cause et parce que ce mode de saisine n'était pas exclu par les textes pertinents en l'espèce, même si ces textes ne l'avaient pas expressément prévu.» (CR 94/2, p. 63-64, M. Quèneudec.)

La détermination, dans une espèce, du caractère obligatoire de la compétence en application du paragraphe 1 de l'article 36 du Statut dépend de l'existence du consentement, tacite ou exprès, des parties à la capacité de l'exercer au moyen d'une saisine unilatérale. Par conséquent, de ce que «la saisine unilatérale est le corollaire inévitable de la compétence obligatoire» il ne découle pas qu'un droit de saisine unilatérale peut avoir un autre fondement que l'accord des parties. L'existence d'un tel accord a été examinée dans le paragraphe i) ci-dessus, où l'on y a répondu par la négative. En conséquence, j'étudierai maintenant l'autre question, de savoir si, en l'absence d'un tel accord, il existe un droit de saisine unilatérale dès lors que la compétence a été reconnue et que les parties n'ont pas exclu ce droit.

Il est indispensable de garder à l'esprit la distinction qui existe entre la compétence et la saisine. Le recours au mode de saisine approprié est une condition suspensive à l'exercice de la compétence. Si la saisine n'est pas effectuée régulièrement dans une affaire que l'on veut lui soumettre, la Cour ne peut exercer une compétence consentie, d'où il s'ensuit qu'en l'espèce la Cour est incompétente (voir *Plateau continental de la mer Egée*, arrêt, C.I.J. Recueil 1978, p. 45, par. 109, et *Demande en revision et en interprétation de l'arrêt du 24 février 1982 en l'affaire du Plateau continental (Tunisie Jamahiriya arabe libyenne)* (*Tunisie c. Jamahiriya arabe libyenne*), arrêt, C.I.J. Recueil 1985, p. 216, par. 43). Mais malgré ce lien fonctionnel entre les concepts, il n'en reste pas moins vrai que la saisine n'est pas la compétence. Par conséquent, le consentement à la compétence ne s'étend pas, en soi, à l'acceptation d'un mode de saisine ou d'un autre.

Cela vaut même lorsque, l'accord en vue d'une procédure étant muet sur la saisine, les parties procèdent à une saisine conjointe. Dans ce cas elles le font non pas en vertu d'un droit d'agir conjointement qui serait conféré par le consentement donné à la compétence (ce droit n'étant guère néces-

needed), but in exercise of their normal freedom to act as they both see fit. This freedom is exercised through the consensual act by which the case is jointly submitted; the mutual consents involved are distinct from consent to jurisdiction. A right of unilateral application likewise depends on consent other than consent to jurisdiction, even if, as is likely, consent is in both respects given in the same instrument.

What, if anything, do the cases show? In *Certain German Interests in Polish Upper Silesia*, Germany made a unilateral application under a treaty which provided that "differences of opinion . . . shall be submitted to the Permanent Court of International Justice". On that wording, a question could have arisen as to whether a joint submission or a unilateral one was visualized. However Poland, the Respondent, did "not dispute the fact that the suit [had] been duly submitted to the Court in accordance with Articles 35 and 40 of the Statute" (*P.C.I.J., Series A, No. 6*, p. 11). The case is slight authority for the proposition that the mere existence of jurisdiction operates to confer a right of unilateral application.

In the case of *Application for Revision and Interpretation of the Judgment of 24 February 1982 in the Case concerning the Continental Shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya)* (*Tunisia v. Libyan Arab Jamahiriya*), notwithstanding the words in a special agreement that "the two Parties shall together go back to the Court . . .", the Court held that there was a right of unilateral application. It is clear, however, that the Court was relying on Article 60 of the Statute, under which there is such a right and under which the application was in fact made (*I.C.J. Reports 1985*, p. 216, para. 43). The case is distinguishable.

A case more in point is that of *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*. There, as in *Certain German Interests in Polish Upper Silesia*, the relevant treaty provision was silent on the specific method of seisin to be used, merely stating that any dispute between the parties "shall be submitted to the International Court of Justice . . .". By construing it as intended by the parties to operate in the same way as standard provisions in other treaties of the same character, the Court was, however, able to interpret it as signifying that "what the parties intended" was that "either party may bring a case to the Court by unilateral application" (*I.C.J. Reports 1980*, p. 27, para. 52; and see *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (*Nicaragua v. United States of America*), *Jurisdiction and Admissibility, Judgment*, *I.C.J. Reports 1984*, p. 427, para. 81). The case betrays no hint that the Court would have been prepared to regard the mere existence of jurisdiction as sufficient to confer a right of unilateral application; on the contrary, in the absence of the respondent, the Court sought *proprio motu* to satisfy itself that the applicant's unilateral application rested on the agreement of both parties that proceedings could be instituted by such a method.

The *Corfu Channel* case is not helpful. First, the Court proceeded on

saire) mais simplement dans l'exercice normal de leur liberté d'agir comme elles le jugent bon l'une et l'autre. Cette liberté s'exerce au moyen de l'acte consensuel par lequel l'affaire est soumise conjointement; ces consentements mutuels sont différents de l'acceptation de la compétence. De même, le droit de déposer une requête unilatérale dépend d'un consentement autre que l'acceptation de la compétence, même si, comme c'est probable, le consentement est donné à l'une et à l'autre dans le même instrument.

Que trouvons-nous dans la jurisprudence? Dans *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*, l'Allemagne a présenté une requête unilatérale en application d'un traité qui prévoyait que «des divergences d'opinion ... seraient soumises à la décision de la Cour permanente de Justice internationale». A partir de ce libellé, une question aurait pu se poser, de savoir si l'on envisageait une requête conjointe ou unilatérale. Toutefois, la Pologne, qui était défendeur, «n'a pas contesté que la Cour [ait été] régulièrement saisie en conformité des articles 35 et 40 du Statut» (C.P.J.I. série A n° 6, p. 11). Cette jurisprudence ne convainc guère que la simple existence de la compétence confère le droit d'introduire une requête unilatérale.

Dans la *Demande en revision et en interprétation de l'arrêt du 24 février 1982 en l'affaire du Plateau continental* (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne) (*Tunisie c. Jamahiriya arabe libyenne*), bien que le compromis ait disposé que «les deux Parties reviendront ensemble à la Cour...», la Cour a jugé qu'il existait un droit de présenter une requête unilatérale. Il est clair cependant que la Cour se fondait sur l'article 60 du Statut, en vertu duquel un tel droit existe et en application duquel la requête avait été effectivement présentée (C.I.J. Recueil 1985, p. 216, par. 43). L'affaire est donc différente.

Celle du *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran* est plus pertinente. Comme dans l'affaire de *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*, la disposition pertinente du traité était muette sur le mode de saisine à employer, indiquant simplement que «tout différend entre les parties sera porté devant la Cour internationale de Justice...» En l'interprétant comme si les parties avaient voulu qu'elle s'applique de la même façon que les dispositions habituelles figurant dans d'autres traités de même nature, la Cour a pourtant été en mesure d'y lire que ce «que les parties ... entendaient», c'était que «l'une ou l'autre des parties peut saisir la Cour par requête unilatérale» (C.I.J. Recueil 1980, p. 27, par. 52; voir aussi *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (*Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique*), compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 1984, p. 427, par. 81). Rien n'indique dans cette affaire que la Cour aurait été disposée à considérer que la simple existence de la compétence suffisait à conférer un droit de lui soumettre une requête unilatérale. Au contraire, en l'absence du défendeur, la Cour a cherché *proprio motu* à se convaincre que la requête unilatérale du demandeur reposait sur l'accord des deux parties à ce qu'une instance puisse être introduite par cette voie.

L'affaire du *Détroit de Corfou* n'est guère utile. Premièrement, dans

the basis of *forum prorogatum*. In such a situation, the application has of necessity to be made without the prior consent of the respondent; that is because it is really in the nature of an offer to litigate. Second, even if the respondent is prepared in principle to litigate, it could conceivably be opposed to the idea of doing so on the basis of a unilateral application; in this event, it is really because of its rejection of that method of seisin that the respondent will be declining the offer to litigate. Where the respondent accepts the applicant's offer to litigate, it is therefore also acquiescing, albeit *ex post facto*, in the bringing of the case by unilateral application; thus, absence of consent is more apparent than real. Third, when the Court in that case said that it "cannot . . . hold to be irregular a proceeding which is not precluded by any provision in these texts", what it was considering at that point of its reasoning was not the regularity of the seisin as such, but only its use as part of a two-stage procedure for conferring jurisdiction on the Court: could *jurisdiction* be conferred "by two separate and successive acts, instead of jointly and beforehand by a special agreement" (*I.C.J. Reports 1947-1948*, p. 28)? It was in that context that the Court observed that "the method of submitting the case to the Court is regulated by the texts governing the working of the Court . . .". The statement first mentioned possessed no such property of universality as would qualify it to lend support to the materially different proposition that, in a case in which jurisdiction already exists, the existence of that jurisdiction is enough to confer a right to make a unilateral application unless the right to do so has been excluded by the parties.

It is difficult to see how a right to make an application without the consent of the respondent can co-exist with the right of a State not to have its case determined without its consent if this means that, at the stage when it appears before the Court, it should be there because it consented to be there, even if it did so reluctantly. Conceivably, it may be prepared to be there on the basis of the case being submitted jointly, but not unilaterally; it may have legitimate concerns in these respects. It is not for the Court to assess the sufficiency of the concerns; the judge of that is the State involved. It exercises its judgment by way of consenting to seisin being effected in a particular manner. Consent may be impliedly given, but it is always required. For the reasons offered above, even *forum prorogatum* cases are not true exceptions.

In sum, the role of consent is not the negative one of excluding a right of unilateral application which would exist once jurisdiction has been accepted, but the positive one of creating a right of unilateral application which could not otherwise exist. In my opinion, it has not been shown that the Parties to this case consented to such a right.

V. THE STANDARD OF PROOF

It would not be correct to suggest that all of the evidence points in one direction; on certain aspects, the material lies on both sides of the dividing line. Not surprisingly, one of the things discussed at the Bar was

cette affaire, la Cour s'est fondée sur le *forum prorogatum*. La requête doit alors nécessairement être introduite sans le consentement préalable du défendeur, étant donné qu'il s'agit en fait d'une offre d'aller en justice. Deuxièmement, même si le défendeur est disposé en principe à saisir la justice, il pourrait fort bien s'opposer à ce que ce soit sur la base d'une requête unilatérale. En ce cas, c'est en réalité parce qu'il se refuse à ce mode de saisine que le défendeur déclinera l'offre d'aller en justice. Lorsque le défendeur accepte l'offre du demandeur, il accepte donc aussi, même *ex post facto*, que l'affaire soit introduite par une requête unilatérale; l'absence de consentement est donc plus apparente que réelle. Troisièmement, lorsque la Cour a dit dans cette affaire qu'elle «ne peut tenir pour irrégulière une voie qui n'est exclue par aucun texte», ce qu'elle considérait à ce stade de son raisonnement, ce n'était pas la régularité de la saisine en tant que telle, mais seulement son emploi dans le cadre d'une procédure en deux étapes pour donner compétence à la Cour: la *compétence* pouvait-elle être conférée «par deux actes séparés et successifs» au lieu de l'être «conjointement, par un compromis préalable»? (C.I.J. Recueil 1947-1948, p. 28). C'est dans ce contexte que la Cour a observé qu'il appartient aux textes gouvernant le fonctionnement de la Cour de déterminer comment celle-ci doit être saisie...» La première citation ne revêtait pas un caractère d'universalité tel qu'elle puisse étayer la thèse sensiblement différente selon laquelle, lorsque la compétence existe déjà, son existence suffit pour conférer le droit d'introduire une requête unilatérale à moins que celui-ci n'ait été exclu par les parties.

On voit mal comment le droit de présenter une requête sans le consentement du défendeur peut coexister avec le droit d'un Etat à ce que son affaire ne soit pas jugée sans son consentement, si cela signifie que, au stade où il paraît devant la Cour, il doit s'y trouver parce qu'il y a consenti, fût-ce à son corps défendant. On peut imaginer qu'il pourrait être disposé à comparaître si l'affaire était présentée conjointement, mais non unilatéralement; il pourrait avoir des préoccupations légitimes à cet égard. Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier le bien-fondé de ces préoccupations; c'est à l'Etat en cause d'en juger. Il exerce son jugement en consentant à un mode de saisine déterminé. Le consentement peut-être donné de manière implicite, mais il est toujours requis. Pour les raisons exposées ci-dessus, même les affaires de *forum prorogatum* ne constituent pas de véritables exceptions.

En résumé, le rôle du consentement n'est pas négatif, excluant un droit de requête unilatérale qui existerait dès lors que la compétence a été acceptée, mais plutôt positif, en créant un droit de requête unilatérale qui ne saurait exister autrement. A mon avis, il n'a pas été prouvé que les Parties à l'instance avaient consenti à un tel droit.

V. LE CRITÈRE DE LA PREUVE

On ne saurait prétendre que tous les éléments de preuve vont dans le même sens; à certains égards, ils sont partagés. Il n'est pas étonnant que l'un des points qui ont été analysés à l'audience a été le critère de la

the standard of proof (see paragraph 43 of the Judgment). It is important to consider this, both as it applies to jurisdiction proper and as it applies to seisin in relation to jurisdiction.

It is of course the law that acceptance of jurisdiction is not "subordinated to the observance of certain forms" (*Rights of Minorities in Upper Silesia (Minority Schools)*, Judgment No. 12, 1928, P.C.I.J., Series A, No. 15, p. 23). But that relates to the form in which consent is given; it is without consequence for the need to establish consent itself, whatever the form it takes. What is the applicable standard of proof?

Generally speaking, the standard of proof varies with the character of the particular issue of fact. A higher than ordinary standard may, for example, be required in the case of a charge of "exceptional gravity against a State" (*Corfu Channel, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1949*, p. 17). What, then, is the importance of the matter in this case? The Court lacks the compulsory jurisdiction of municipal courts; judicial settlement is an optional means, among others, of settling international disputes. A State has a right not to have its case submitted to the Court unless it consents to that particular means of settlement; it may not properly be held to have given up that important right unless its consent is clearly established. How clearly?

The received test is whether, in the opinion of the Court, "the force of the arguments militating in favour of [jurisdiction] is preponderant" (*Factory at Chorzów, Jurisdiction, Judgment No. 8, 1927, P.C.I.J., Series A, No. 9*, p. 32). The precise meaning of this is another matter.

Two questions arise. First, how "preponderant" should the force of the arguments be? Counsel for Qatar cited the *Oxford English Dictionary* definition of the word "preponderant" as "meaning, in the first place, 'surpassing in weight; outweighing, heavier' and, in the second place, 'surpassing in influence, power, or importance; predominant'" (CR 941, p. 44, Sir Ian Sinclair, Q.C.). That is not materially different from judicial dictionary definitions (see *Vocabulaire juridique*, 3rd ed., p. 621; *Black's Law Dictionary with Pronunciation*, 6th ed., p. 1182; and *West's Law and Commercial Dictionary in Five Languages*, Vol. "K-Z", pp. 328-329). But "surpassing" by what margin?

In the same case in which the test of preponderance was put forward, the Permanent Court of International Justice went on to indicate that the intention to confer jurisdiction had been "demonstrated in a manner convincing to the Court" (P.C.I.J., Series A, No. 9, p. 32). A year later it spoke of consent being "inferred from acts conclusively establishing it", and of submission of arguments on the merits falling to be "regarded as an unequivocal indication of the desire of a State to obtain a decision on the merits of the suit" (*Rights of Minorities in Upper Silesia (Minority Schools)*, Judgment No. 12, 1928, P.C.I.J., Series A, No. 15, p. 24). In

preuve (voir le paragraphe 43 de l'arrêt). Il est important de l'examiner, tel qu'il s'applique à la compétence proprement dite aussi bien qu'à la saisine par rapport à la compétence.

Certes, le droit prévoit que l'acceptation de la compétence n'est pas «soumise à l'observation de certaines formes» (*Droits de minorités en Haute-Silésie (écoles minoritaires)*, arrêt n° 12, 1928, C.P.J.I. série A n° 15, p. 23). Mais cela vaut pour la forme sous laquelle le consentement est donné; cela ne préjuge en rien de la nécessité d'établir le consentement lui-même, sous quelque forme qu'il se présente. Mais quel est le critère de preuve applicable?

De manière générale, le critère de la preuve varie selon la nature de la question de fait qui est en litige. Par exemple, on peut être plus exigeant sur la preuve dans le cas d'une imputation «d'une gravité ... exceptionnelle articulée contre un Etat» (*Détroit de Corfou*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1949, p. 17). Quelle est donc l'importance de l'enjeu en l'espèce? La Cour n'est pas investie de la compétence obligatoire d'un tribunal national; le règlement judiciaire est un moyen facultatif, parmi d'autres, de régler des différends internationaux. Un Etat a le droit qu'une affaire le concernant ne soit pas soumise à la Cour s'il ne consent pas à ce mode de règlement particulier. Il ne saurait être réputé légitimement avoir renoncé à ce droit important à moins que son consentement ne soit clairement établi. A quel degré?

Le critère accepté consiste à déterminer si, de l'avis de la Cour, «la force des raisons militant en faveur de la compétence [est] prépondérante» (*Usine de Chorzów*, compétence, arrêt n° 8, 1927, C.P.J.I. série A n° 9, p. 32). Ce que cela veut dire exactement est une autre affaire.

Deux questions se posent. Premièrement, quelle «prépondérance» doit avoir la force des arguments? Le conseil de Qatar a cité l'*Oxford English Dictionary*, qui définit «preponderant» [prépondérant] comme signifiant, premièrement, «surpassing in weight; outweighing, heavier» [surpassant en poids; plus lourd] et, deuxièmement, «surpassing in influence, power, or importance; predominant» [surpassant en influence, puissance ou importance; prédominant]» (CR 94 I, p. 44, sir Ian Sinclair, Q.C.). Cette définition n'est pas très différente de celles que donnent les dictionnaires juridiques (voir *Vocabulaire juridique*, 3^e éd., p. 621; *Black's Law Dictionary with Pronunciation*, 6^e éd., p. 1182; et *West's Law and Commercial Dictionary in Five Languages*, vol. K-Z, p. 328-329). Mais «surpassant» à quel point?

Dans la même affaire où le critère de la prépondérance a été avancé, la Cour permanente de Justice internationale a précisé ensuite que la volonté de lui conférer compétence avait été «établie d'une manière qui satisfait la conviction de la Cour» (C.P.J.I. série A n° 9, p. 32). Un an plus tard, elle a parlé d'une volonté qui pouvait «résulter ... d'actes concluants» et de ce que le fait de plaider le fond devait être «regardé comme une manifestation non équivoque de la volonté de l'Etat d'obtenir une décision sur le fond de l'affaire» (*Droits de minorités en Haute-Silésie (écoles minoritaires)*, arrêt n° 12, 1928, C.P.J.I. série A n° 15, p. 24). Dans l'affaire

the *Corfu Channel* case, this Court described Albania's letter as constituting "a voluntary and indisputable acceptance of the Court's jurisdiction" (*I.C.J. Reports 1947-1948*, p. 27). Nor did the test of preponderance stand in the way of its more recent reaffirmation of the criterion of "an unequivocal indication" of a 'voluntary and indisputable' acceptance of the Court's jurisdiction" (*Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia (Serbia and Montenegro))*, *Provisional Measures*, *I.C.J. Reports 1993*, p. 342, para. 34). A similarly high test had been proposed by Judge Lauterpacht in 1957, when he spoke of

"the established practice of the Court — which, in turn, is in accordance with a fundamental principle of international judicial settlement — that the Court will not uphold its jurisdiction unless the intention to confer it has been proved beyond reasonable doubt" (*Certain Norwegian Loans*, *I.C.J. Reports 1957*, p. 58, separate opinion; and see Sir Gerald Fitzmaurice, *The Law and Procedure of the International Court of Justice*, 1986, Vol. II, p. 437).

The test of preponderance has to be construed in accordance with this established jurisprudence.

The second question is how does the preponderance test impact on a situation in which the Court is in a state of doubt. When the Permanent Court of International Justice said that the

"fact that weighty arguments can be advanced to support the contention that it has no jurisdiction cannot of itself create a doubt calculated to upset its jurisdiction",

it obviously recognized that the Court could find itself in a state of "doubt calculated to upset its jurisdiction" (*Factory at Chorzów, Jurisdiction, Judgment No. 8, 1927, P.C.I.J., Series A, No. 9*, p. 32). That recognition was also apparent when it went on to say:

"The question as to the existence of a doubt nullifying its jurisdiction need not be considered when . . . this intention [to confer jurisdiction] can be demonstrated in a manner convincing to the Court." (*Ibid.*)

Counsel for Bahrain, however, spoke of case-law having "rejected what a judgment called 'a doubt nullifying . . . jurisdiction'" (CR 946, p. 12, Professor Prosper Weil). Could that have happened in *Border and Transborder Armed Actions (Nicaragua v. Honduras)*, *Jurisdiction and Admissibility, Judgment (I.C.J. Reports 1988*, p. 76, para. 16)? There the Court had before it the "question . . . whether in case of doubt the Court is to be deemed to have jurisdiction or not". It answered by citing the jurisprudence of the *Factory at Chorzów* to the effect (already alluded to) that

"the Court will, in the event of an objection — or when it has automatically to consider the question — only affirm its jurisdiction pro-

du *Détroit de Corfou*, cette Cour a décrit la lettre de l'Albanie comme «une acceptation volontaire, indiscutable, de la juridiction de la Cour» (C.I.J. Recueil 1947-1948, p. 27). Le critère de la prépondérance ne l'a pas empêchée plus récemment d'affirmer de nouveau le critère d'«une manifestation non équivoque» de la volonté de cet Etat d'accepter de manière «volontaire, indiscutable» la compétence de la Cour» (*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie (Serbie et Monténégro))*, mesures conservatoires, C.I.J. Recueil 1993, p. 342, par. 34). M. Lauterpacht avait proposé un critère aussi exigeant en 1957, en évoquant

«la pratique établie de la Cour qui est, de son côté, conforme au principe fondamental du règlement judiciaire international qui veut que la Cour ne se déclare pas compétente à moins que l'intention de lui conférer compétence n'ait été établie sans aucun doute raisonnable» (*Certains emprunts norvégiens*, C.I.J. Recueil 1957, p. 58, opinion individuelle; voir aussi sir Gerald Fitzmaurice, *The Law and Procedure of the International Court of Justice*, 1986, vol. II, p. 437).

Le critère de prépondérance doit se comprendre conformément à cette jurisprudence établie.

La seconde question est de savoir comment le critère de prépondérance s'applique lorsque la Cour est dans le doute. Quand la Cour permanente de Justice internationale affirmait que le

«fait que des arguments sérieux peuvent être invoqués pour soutenir la thèse que la compétence n'existe pas ne saurait déjà créer un doute qui serait de nature à faire échec à la compétence».

elle reconnaissait manifestement que la Cour pouvait se trouver devant un «doute qui serait de nature à faire échec à la compétence» (*Usine de Chorzów, compétence, arrêt n° 8, 1927, C.P.J.I. série A n° 9, p. 32*). Et de même plus loin:

«Le doute destructif de la compétence n'entre pas en ligne de compte lorsque cette volonté [de conférer la compétence] peut être établie d'une manière qui satisfait la conviction de la Cour.» (*Ibid.*)

Pourtant, le conseil de Bahreïn a invoqué une jurisprudence qui avait «refusé ce qu'un arrêt a appelé «le doute destructif de la compétence» (CR 94-6, p. 12, M. Prosper Weil). Peut-il s'agir de l'affaire relative à des *Actions armées frontalières et transfrontalières (Nicaragua c. Honduras)*, compétence et recevabilité, arrêt (C.I.J. Recueil 1988, p. 76, par. 16)? La Cour était alors saisie de «la question ... de savoir si dans le doute la Cour doit être regardée comme compétente ou non». Elle y a répondu en citant la jurisprudence de l'*Usine de Chorzów*, à savoir que (comme je l'ai déjà évoqué):

«la Cour ne l'affirmera en cas de contestation — ou lorsqu'elle doit l'examiner d'office — qu'à la condition que la force des raisons mili-

vided that the force of the arguments militating in favour of it is preponderant" (*P.C.I.J., Series A, No. 9, p. 32*).

What this means is that in all situations, other than those in which "the force of the arguments militating in favour of [jurisdiction] is preponderant", the Court will *not* affirm its jurisdiction. These other situations, in which the force of the arguments militating in favour of jurisdiction is *not* preponderant, will logically include situations in which the Court is in doubt. Accordingly, where there is doubt the Court will not affirm its jurisdiction.

I have considered the references to "doubt" in the *Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex* (*P.C.I.J., Series A, No. 22, p. 13*) and the *Corfu Channel, Merits* (*I.C.J. Reports 1949, p. 24*). The way in which the matter was considered in those cases does not overthrow the conclusion to be drawn from the Court's jurisprudence that the Court can be in a state of "doubt nullifying its jurisdiction". The point is not academic. In my opinion, the attempt to establish jurisdiction in this case does not meet the requisite standard of proof; and thus the Court has no jurisdiction. At best, however, on that standard, it is doubtful that it has; in this event also, it cannot find in favour of jurisdiction.

VI. CONCLUSION

I am of opinion that the Court lacks jurisdiction. The reasons are that (i) "the whole of the dispute" is not before the Court in the substantial sense that Bahrain's claim to sovereignty over Zubarah has not been duly submitted to the Court; and (ii) there is no right of unilateral application.

If I am wrong on jurisdiction, I would hold against admissibility on the ground that, even if Bahrain's claim to Zubarah is before the Court, it has not been submitted in a manner which enables the Court to deal with it judicially.

Thus, on either view, the Court may not act. In the special circumstances of the case, it afforded the Parties an opportunity, by action to be taken "jointly or separately", to place the whole of the dispute before it. That opportunity could have been used to adjust the situation; this has not happened.

It has been rightly said that

"it is the duty of the Court at all costs to safeguard the fundamental purpose which it is designed to achieve, namely, the advancement of the application between nations of the principle and method of judicial decision" (*Consistency of Certain Danzig Legislative Decrees with the Constitution of the Free City, Advisory Opinion, P.C.I.J., Series A/B, No. 65, p. 60, separate opinion of Judge Anzilotti, referring to a memorandum of Judge Moore*).

However, in pursuing that high purpose, care needs to be used not to

tant en faveur de la compétence soit prépondérante» (*C.P.J.I. série A n° 9*, p. 32).

Autrement dit, dans tous les cas autres que ceux où «la force des raisons militent en faveur de la compétence [est] prépondérante» la Cour n'affirme pas sa compétence. Ces autres situations, où la force des arguments militent en faveur de la compétence n'est pas prépondérante, vont logiquement inclure des cas où la Cour se trouve dans le doute. Donc, s'il y a doute, la Cour n'affirme pas sa compétence.

J'ai examiné les références au «doute» dans les *Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex* (*C.P.J.I. série A n° 22*, p. 13) et le *Détroit de Corfou, fond* (*C.I.J. Recueil 1949*, p. 24). La façon dont la question a été traitée dans ces affaires ne contredit pas la conclusion que l'on peut tirer de la jurisprudence de la Cour, à savoir que la Cour peut se trouver devant un «doute destructif de la compétence». La question n'est pas théorique. A mon avis, la tentative d'établir la compétence en l'espèce n'atteint pas le niveau de preuve voulu; la Cour n'est donc pas compétente. Au mieux, selon ce critère, il est douteux qu'elle le soit; et, dans ce cas, elle ne saurait non plus conclure à sa compétence.

VI. CONCLUSION

Je considère que la Cour n'a pas compétence, pour les raisons suivantes: i) la Cour n'est pas saisie de «l'ensemble du différend» dans la mesure, d'importance, où la revendication de souveraineté de Bahreïn sur Zubarah n'a pas été dûment soumise à la Cour; et ii) il n'y a pas de droit d'introduire une requête unilatérale.

Si j'ai tort sur la compétence, je me prononcerai contre la recevabilité au motif que, même si la revendication de Bahreïn sur Zubarah est soumise à la Cour, elle ne l'a pas été d'une manière qui permette à la Cour d'en connaître sur le plan judiciaire.

Ainsi, des deux points de vue, la Cour ne saurait statuer. Au vu des circonstances particulières de l'affaire, elle a donné aux Parties l'occasion de lui soumettre l'ensemble du différend en agissant «conjointement ou individuellement». Elles auraient pu saisir cette occasion pour rectifier la situation; cela n'a pas été le cas.

Il a été dit à juste titre que la Cour a

«le devoir ... de sauvegarder en tout cas l'objet essentiel de son activité, qui doit être de développer l'application entre Etats du principe et des méthodes des décisions judiciaires» (*Compatibilité de certains décrets-lois dantzikois avec la constitution de la Ville libre, avis consultatif, 1935, C.P.J.I. série A/B n° 65*, p. 60, opinion individuelle de M. Anzilotti, se référant à un memorandum de M. Moore).

En poursuivant ce noble dessein, il convient toutefois de veiller à ne pas

import the principle *boni judicis est ampliare jurisdictionem*; it is not considered to be applicable to the Court (*Right of Passage over Indian Territory, Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1957*, p. 180, Judge *ad hoc* Chagla, dissenting opinion; and *Fisheries Jurisdiction (Federal Republic of Germany v. Iceland), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1974*, p. 226, Judge de Castro, separate opinion). Rather, there is substance in Judge Armand-Ugon's view that "[t]o attempt to force the meaning of texts relating to the jurisdiction of the Court would be to risk consequences that might affect its authority and prestige" (*Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1964*, p. 147, dissenting opinion). The risk should not be exaggerated; but neither should it be underestimated. A prudent regard for it regretfully disables me from concurring with the Judgment of the Court.

This conclusion has been reached with great deference to the Judgment. The respect due to the authority of the Court from which it proceeds obliges recognition that it points the way to a resolution of the dispute between two neighbouring countries being at last achieved.

(Signed) Mohamed SHAHABUDDEN.

s'inspirer du principe *boni judicis est ampliari jurisdictionem* ; celui-ci n'est pas jugé applicable à la Cour (*Droit de passage sur territoire indien, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1957*, p. 180, opinion dissidente de M. Chagla, juge *ad hoc* ; et *Compétence en matière de pêcheries (République fédérale d'Allemagne c. Islande), fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1974*, p. 226, opinion individuelle de M. de Castro). Au contraire, M. Armand-Ugon a raison de dire que «[v]ouloir forcer les textes se rapportant à la juridiction de la Cour c'est s'exposer à des conséquences qui peuvent affecter son autorité et son prestige» (*Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1964*, p. 147, opinion dissidente). Ce risque ne doit pas être exagéré ; mais il ne doit pas non plus être sous-estimé. La prudence à cet égard m'interdit, je le regrette, de m'associer à l'arrêt de la Cour.

Je suis parvenu à cette conclusion avec une grande déférence pour cet arrêt. Le respect que l'on doit à l'autorité de la Cour, dont il procède, oblige à reconnaître qu'il ouvre la voie menant enfin à la solution de ce différend entre deux Etats voisins.

(Signé) Mohamed SHAHABUDDÉEN.

DISSENTING OPINION OF JUDGE KOROMA

I regret that I am unable to agree or to support the present Judgment of the Court. All the more so when much of the reasoning deployed to reach the findings on jurisdiction and admissibility should have led to the opposite conclusions.

Although the Court in its Judgment of 1 July 1994 did not expressly state it lacked jurisdiction in this case, it was equally unable to declare it had jurisdiction to entertain the dispute on the basis of the Application filed by Qatar on 8 July 1991.

The Court, in that Judgment, held that the exchange of letters of 19 December 1987, as well as the Doha Minutes of 25 December 1990, constituted international agreements, creating rights and obligations for the Parties — Qatar and Bahrain.

Both Parties had acknowledged the nature of the 1987 document as an international agreement, but they also agreed that it did not by itself provide an immediate basis for enabling the Court to exercise jurisdiction.

By the terms of that Agreement:

"All the disputed matters shall be referred to the International Court of Justice, at The Hague, for a final ruling binding upon both parties, who shall have to execute its terms." (Application, p. 46.)

Paragraph 3 provides for the setting up of a Tripartite Committee:

"for the purpose of approaching the International Court of Justice, and satisfying the necessary requirements to have the dispute submitted to the Court . . ." (*Ibid.*)

In construing these provisions, Qatar maintains that the Parties clearly and unconditionally conferred upon the Court jurisdiction to deal with the disputed matters between them; that the work of the Tripartite Committee was directed solely to considering the procedures to be followed to implement the commitment thus made to seise the Court; and that there was nothing to show that any particular method or procedure ought to have been followed to that end, provided that the seisin of the Court took place in accordance with its regulations and instructions.

Bahrain, for its part, maintains that the texts in question expressed only the Parties' consent in principle to a seisin of the Court, but that such consent was clearly subject to the conclusion of a special agreement marking the end of the work of the Tripartite Committee, setting forth the questions to be put to the Court by mutual agreement and settling a

OPINION DISSIDENTE DE M. KOROMA

[Traduction]

A regret, je ne puis me rallier ou m'associer au présent arrêt de la Cour. D'autant plus qu'une grande partie du raisonnement qui a été suivi pour justifier les conclusions sur la compétence et la recevabilité devrait appeler les conclusions inverses.

Bien que, dans son arrêt du 1^{er} juillet 1994, la Cour n'ait pas expressément décliné sa compétence en l'espèce, elle n'a pas davantage pu se déclarer compétente pour connaître du différend sur la base de la requête déposée par Qatar le 8 juillet 1991.

Dans cet arrêt-là, la Cour a conclu que l'échange de lettres du 19 décembre 1987 et le procès-verbal de Doha du 25 décembre 1990 constituaient des accords internationaux créant des droits et des obligations pour les Parties — c'est-à-dire pour Qatar et Bahreïn.

Les deux Parties avaient reconnu que le document de 1987 était un accord international, mais elles avaient également admis qu'il ne constituait pas un titre permettant directement à la Cour d'exercer sa compétence.

Aux termes de cet accord:

«Toutes les questions en litige seront soumises à la Cour internationale de Justice, à La Haye, pour qu'elle rende une décision définitive et obligatoire pour les deux parties, qui devront en exécuter les dispositions.» (Requête, p. 47.)

Le paragraphe 3 pourvoit à la constitution d'une commission tripartite:

«en vue d'entrer en rapport avec la Cour internationale de Justice et d'accomplir les formalités requises pour que le différend soit soumis à la Cour...» (*Ibid.*)

Selon l'analyse que Qatar fait de ces dispositions, les Parties ont, de façon claire et inconditionnelle, conféré compétence à la Cour pour connaître des questions qui les opposent; les travaux de la commission tripartite ont exclusivement porté sur l'examen des procédures à observer pour mettre en œuvre l'engagement ainsi souscrit de saisir la Cour, et rien ne permettait d'établir qu'une méthode ou une procédure particulière aurait dû être suivie à cette fin, pour autant que la saisine de la Cour fût conforme au Règlement de la Cour et à ses prescriptions.

Quant à lui, Bahreïn fait valoir que les textes en question n'exprimaient que le consentement de principe des Parties à une saisine de la Cour, mais que ce consentement dépendait manifestement de la conclusion d'un compromis, qui devait marquer la fin des travaux de la commission tripartite, énoncer les questions à porter devant la Cour d'un commun

number of related procedural questions. Bahrain further maintains that its interpretation of the texts is corroborated by the subsequent conduct of the Parties, in so far as the work of the Tripartite Committee, in which the two Parties participated, was concerned exclusively with the drawing up of a Special Agreement to submit the disputed matters to the Court.

The Court, in rejecting Bahrain's interpretation of paragraph 3 of the Agreement, stated as follows:

"while it is undeniable that the Tripartite Committee focused exclusively upon the attempt to finalize the text of a special agreement *determining the subject-matter of the dispute*, this does not at all mean that the Parties took that approach to be the only one sanctioned by the Agreement of 1987" (Judgment, para. 28; emphasis added).

It is obvious that the drawing up of the Special Agreement, determining the subject-matter of the dispute, was not the only one function contemplated by the 1987 Agreement, as certain other consequences would have had to follow if that Agreement had been drawn up and which could have been given expression either in the Agreement itself or in a related document. But, as recognized by the Judgment, the Tripartite Committee primarily focused on the conclusion of the Special Agreement "because that course appeared to it, at the time, to be the most natural and best suited to give effect to the consent of the Parties" (Judgment, para. 28).

In my view, this clearly demonstrates that the 1987 Agreement was subject to the following conditions:

- (i) the conclusion of a Special Agreement by the Tripartite Committee for approaching the Court;
- (ii) that the consent to confer jurisdiction was conditional on reaching such an agreement by the Tripartite Committee.

Thus, the Agreement, objectively interpreted, demonstrates that the consent of the Parties to confer jurisdiction on the Court was conditional upon a Special Agreement being concluded. Accordingly, the consent which the Court had deduced from the Agreement was conditional on a joint agreement being reached by both Parties with the assistance of the Committee. That such an agreement was necessary was the reason the Committee held six meetings and concentrated on that issue. It is only this reading of the 1987 Agreement which offers adequate and sufficient explanation for the activities of the Committee and its *raison d'être*.

This interpretation of the Committee's mandate is further reinforced by the fact that the Kingdom of Saudi Arabia was requested "to continue its good offices to guarantee the implementation of these terms".

A similar request was made in paragraph 2 of the 1990 Doha Minutes which read as follows:

"(2) The good offices of the Custodian of the Two Holy Mosques, King Fahd Ben Abdul Aziz, shall continue between the two coun-

accord, et régler un certain nombre de points connexes d'ordre procédural. Bahreïn soutient également que son interprétation des textes est corroborée par la conduite ultérieure des Parties, dans la mesure où les travaux de la commission tripartite, auxquels les deux Parties ont pris part, ont été exclusivement consacrés à la rédaction d'un compromis en vue de soumettre les questions litigieuses à la Cour.

Rejetant l'interprétation bahreïnite du paragraphe 3 de l'accord, la Cour a dit que:

«s'il est indéniable que la commission tripartite s'est attachée exclusivement à tenter de mettre au point le texte d'un compromis *fixant l'objet du différend*, cela ne signifie nullement que les Parties aient considéré que c'était là la seule voie ouverte par l'accord de 1987» (arrêt, par. 28; les italiques sont de moi).

Il est évident que la rédaction d'un compromis fixant l'objet du différend n'était pas la seule tâche qu'envisageait l'accord de 1987, puisque la rédaction d'un tel accord aurait dû entraîner d'autres conséquences, qui auraient pu trouver leur expression soit dans l'accord lui-même, soit dans un document connexe; mais, comme le reconnaît l'arrêt, si la commission tripartite a surtout concentré ses efforts sur la conclusion d'un compromis, c'est «parce que [cette voie] lui a paru, à l'époque, la plus naturelle et la plus propre à donner effet au consentement des Parties» (arrêt, par. 28).

A mon sens, cela démontre clairement que l'accord de 1987 était soumis aux conditions suivantes:

- i) la conclusion d'un compromis par la commission tripartite en vue d'entrer en rapport avec la Cour;
- ii) l'assujettissement du consentement à la compétence de la Cour à la conclusion d'un tel accord par la commission tripartite.

Ainsi, il ressort d'une interprétation objective de l'accord que le consentement des Parties à la compétence de la Cour dépendait de la conclusion d'un compromis. Par conséquent, le consentement que la Cour avait déduit de l'accord était assujéti à la conclusion d'un accord commun, par les deux Parties, avec l'aide de la commission. C'est parce qu'un tel accord était nécessaire que la commission s'est réunie à six reprises et qu'elle s'est concentrée sur cette question. Seule cette lecture de l'accord de 1987 offre une explication satisfaisante et suffisante des travaux de la commission et de la raison d'être de cette dernière.

Cette interprétation du mandat de la commission est également corroborée par la demande, faite au Royaume d'Arabie saoudite, de continuer «d'exercer ses bons offices pour assurer la mise en œuvre des présentes dispositions».

Le paragraphe 2 du procès-verbal de Doha de 1990 contient une demande semblable, exprimée dans les termes suivants:

«2) Les bons offices du Serviteur des deux Lieux saints, le roi Fahd Ben Abdul Aziz, se poursuivront entre les deux pays jusqu'au

tries until the month of Shawwal 1411 A.H., corresponding to May 1991. Once that period has elapsed, the two parties may submit the matter to the International Court of Justice in accordance with the Bahraini formula, which has been accepted by Qatar, and with the procedures consequent on it. The good offices of the Kingdom of Saudi Arabia will continue during the period when the matter is under arbitration."

Both these provisions suggest that the role of Saudi Arabia in using its good offices to reach an agreement on the subject-matter of the dispute was independent of the act of seising the Court. In fact, Saudi Arabia's efforts were to continue even if the dispute were submitted to the Court. Thus an agreement on the subject-matter of the dispute was a condition precedent for jurisdiction to be conferred. This condition was not fulfilled prior to the submission of Qatar's unilateral Application on 8 July 1991.

On the matter of seisin of the Court, the Court's analysis and conclusion of the provision "Once that period has elapsed, the two Parties may submit the matter to the International Court of Justice in accordance with the Bahraini formula . . .", as denoting an option or even a right of unilateral seisin, in my view, does not bear close scrutiny, both in terms of interpreting the provision and given the chronology of the dispute. In the first place, the appropriate emphasis in this provision should not be given to the word "may", which, according to the Judgment of the Court, may allow either Party or both Parties to seise the Court, but rather on the correct interpretation to be given to the expression "*al-tarafan*" in the context of the Agreement.

The Court, in interpreting that expression, reached the conclusion that given the failure to negotiate the Special Agreement, the Parties were to be understood as now having agreed on a right of unilateral application.

This conclusion is reached after the Court itself had acknowledged that the expression "*al-tarafan*" — "the parties", "the two parties" — was substituted for the words "either of the two parties" in the Doha Agreement itself. I find it hard to understand and also untenable that the Court could have reached this conclusion in the face of those changes which were made to the draft of the Agreement, accepted by both Qatar and Bahrain, and supported by the *travaux préparatoires*, which is undisputed by both Parties.

If, as the Court has found, unilateral seisin was contemplated and expected, it is incomprehensible why the proposed changes were made and agreed to by both Parties. Moreover, if unilateral seisin was contemplated, the original text would have remained as it was proposed and would have read as follows: "Once that period has elapsed, [either] party may submit the matter to the International Court of Justice . . ." But "either party" was changed and replaced with "the parties" or "the two parties", and this was accepted by both Qatar and Bahrain. This, reason-

mois de chawwal 1411 de l'hégire, correspondant à mai 1991. A l'expiration de ce délai, les deux parties pourront soumettre la question à la Cour internationale de Justice conformément à la formule bahreïnite, qui a été acceptée par Qatar, et aux procédures qui en découlent. Les bons offices de l'Arabie saoudite se poursuivront pendant que la question sera soumise à l'arbitrage.»

Ces deux dispositions laissent entendre que le rôle de l'Arabie saoudite, dans l'exercice de ses bons offices en vue de parvenir à un accord sur l'objet du différend, était indépendant de l'acte de saisine de la Cour. De fait, les efforts de l'Arabie saoudite devaient se poursuivre même après que le différend aurait été porté devant la Cour. Ainsi, la conclusion d'un accord sur l'objet du différend était une condition préalable à la dévolution de compétence. Or, cette condition n'a pas été remplie avant le dépôt de la requête unilatérale de Qatar, le 8 juillet 1991.

Sur la question de sa saisine, l'analyse et la conclusion de la Cour, qui considèrent que la disposition aux termes de laquelle «A l'expiration de ce délai, les deux parties pourront soumettre la question à la Cour internationale de Justice conformément à la formule bahreïnite...» visait une faculté, voire un droit de saisine unilatérale, ne résistent pas à un examen attentif, qu'on le fonde sur l'interprétation de la disposition ou sur la chronologie du différend. En premier lieu, l'accent ne devrait pas être mis, dans cette disposition, sur le verbe «pouvoir», qui, selon l'arrêt de la Cour, permet à l'une ou l'autre des Parties ou aux deux Parties de saisir la Cour, mais plutôt sur l'interprétation qu'il convient de donner à l'expression «*al-tarafan*» dans le contexte de l'accord.

Interprétant cette expression, la Cour a conclu que, étant donné que les Parties n'étaient pas parvenues à négocier un compromis, on devait considérer qu'elles avaient maintenant accepté la possibilité d'une saisine unilatérale.

La Cour est arrivée à cette conclusion après avoir elle-même reconnu que l'expression «*al-tarafan*» — «les parties», «les deux parties» — avait remplacé les mots «l'une ou l'autre des deux parties» dans l'accord de Doha. J'ai du mal à comprendre comment la Cour a pu parvenir à cette conclusion — qui me semble indéfendable — au vu des changements qui ont été apportés au projet d'accord, qui ont été acceptés à la fois par Qatar et par Bahreïn, et dont les travaux préparatoires viennent confirmer l'existence, comme les Parties n'en disconviennent pas.

Si, comme la Cour l'a jugé, la saisine unilatérale était envisagée et prévue, on ne comprend pas pourquoi les changements proposés ont été apportés et agréés par les deux Parties. En outre, si la saisine unilatérale avait été envisagée, le texte original serait demeuré tel qu'il était dans le projet et aurait été ainsi libellé: «A l'expiration de ce délai, [l'une ou l'autre des parties] pourra soumettre la question à la Cour internationale de Justice...» Mais l'expression «l'une ou l'autre des parties» a été remplacée par «les parties» ou «les deux parties», un changement accepté à

ably, suggests that what was intended was a joint approach to the Court. This conclusion is even stronger and persuasive when read together with the "Bahraini formula", according to which: "The Parties request the Court to decide any matter of territorial right or other title . . ." That "formula" also stipulates that it is "the Parties" not "either of the parties" that may request the Court to decide any matter of territorial right or other title.

By way of analogy, Article III of the Optional Protocol concerning the Settlement of Disputes of the Law of the Sea, provides as follows:

"The Parties may agree, within a period of two months after one party has notified its opinion to the other that a dispute exists, to resort not to the International Court of Justice but to an arbitral tribunal. After the expiry of the said period, either Party to this Protocol may bring the dispute before the Court by an application." (United Nations, *Treaty Series*, Vol. 450, 1963, p. 172.)

Similarly, under this Protocol, "the Parties", not "either Party", first have to agree to resort to an arbitral tribunal in case of a dispute. Where it is intended that either party may bring the dispute before the Court after an expired period by an application, it is so explicitly stated and leaves no room for doubt that one party may bring the dispute before the Court. On the other hand, the 1990 Agreement states: "After the end of this period, the Parties may submit the matter to the International Court of Justice in accordance with the Bahraini formula, . . ."

The similarities between this Protocol and the Doha Minutes are not only striking and unambiguous, but the Protocol lends further clarity to the text of Doha. Nor is this conclusion vitiated by the rules of interpretation embodied in Article 31 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, that a treaty must be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to its terms in their context and in the light of its object and purpose. The ordinary meaning of the "parties" is that the two or both Parties jointly must submit their dispute to the Court and neither the Doha Minutes nor the Bahraini formula has as its object and purpose the unilateral seisin of the Court.

From a jurisdictional point of view, therefore, and for this stage of the dispute, the crucially important issue was that of consent: whether consent was granted conferring jurisdiction on the Court, on what conditions, and whether those conditions were met by Qatar's unilateral Application. Both legal principles and the fundamental jurisprudence of the Court have always founded jurisdiction upon the clear and unambiguous consent of the parties to a dispute. While the Court has tended to refine this principle to allow for the intention of the parties to be determined in

la fois par Qatar et par Bahreïn. On peut raisonnablement en déduire que c'est une démarche conjointe auprès de la Cour qui était envisagée. Cette conclusion gagne en force et en pouvoir de conviction si on la rapproche de la « formule bahreïnite » aux termes de laquelle: « Les parties prient la Cour de trancher toute question relative à un droit territorial ou à tout autre titre... » Cette « formule » prévoyait également que ce soit « les parties » et non pas « l'une ou l'autre des parties » qui prient la Cour de trancher toute question relative à un droit territorial ou à tout autre titre.

Par analogie, l'article III du protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends relatifs au droit de la mer dispose que:

« Les parties peuvent convenir, dans un délai de deux mois après notification par une partie à l'autre qu'il existe, à son avis, un litige, d'adopter d'un commun accord, au lieu du recours à la Cour internationale de Justice, une procédure devant un tribunal d'arbitrage. Ce délai étant écoulé, chaque partie au présent Protocole peut, par voie de requête, saisir la Cour du différend. » (Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 450, 1963, p. 173.)

Pareillement, aux termes de ce protocole, « les parties » — et non pas « l'une ou l'autre des parties » — doivent d'abord convenir de recourir à un tribunal arbitral en cas de différend. Lorsqu'il est prévu qu'à l'expiration d'un délai donné chacune des parties peut porter le différend devant la Cour par voie de requête, cela est dit explicitement et aucun doute n'est permis sur le point de savoir si une partie peut soumettre le différend à la Cour. En revanche, l'accord de 1990 est ainsi libellé: « A l'expiration de ce délai, les parties pourront soumettre la question à la Cour internationale de Justice conformément à la formule bahreïnite... »

Non seulement les ressemblances et différences entre le protocole et l'accord de Doha sont saisissantes et dépourvues d'ambiguïté, mais encore le protocole jette une nouvelle lumière sur le texte de Doha. Une telle conclusion ne se heurte pas non plus à la règle d'interprétation codifiée à l'article 31 de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, en application de laquelle un traité doit être interprété de bonne foi, suivant le sens ordinaire à attribuer à ses termes dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. Selon le sens ordinaire de l'expression « les parties », ce sont les deux Parties qui doivent soumettre conjointement le différend à la Cour et ni le procès-verbal de Doha ni la formule bahreïnite n'ont pour objet ou pour but la saisine unilatérale de la Cour.

En conséquence, du point de vue de la compétence, à ce stade du différend, il était crucial que la Cour tranchât la question du consentement: savoir si celui-ci avait été donné pour conférer compétence à la Cour, à quelles conditions, et si celles-ci avaient été remplies par la requête unilatérale de Qatar. Les principes juridiques et la jurisprudence fondamentale de la Cour ont toujours fait reposer la compétence sur le consentement clair et non équivoque des parties à un différend. Si la Cour a eu tendance à affiner ce principe pour permettre la détermination de l'inten-

particular circumstances, it has remained constant that clear and indubitable consent remains the basis for the assumption of jurisdiction. Not only must such consent be clear and unambiguous, it only acquires its validity if and when the procedure or the conditions under which it was granted have been met. In my view, the unilateral Application of Qatar did not meet the requirements laid down in both the 1987 Agreement and the 1990 Doha Minutes for the Court to be in a position to assume jurisdiction in this matter.

Qatar had initiated these proceedings in accordance with Article 40, paragraph 1, of the Statute of the Court read with Article 38 of the Rules of Court. Article 40, paragraph 1, of the Statute provides as follows:

"Cases are brought before the Court, as the case may be, either by the notification of the special agreement or by a written application addressed to the Registrar. In either case the subject of the dispute and the parties shall be indicated."

According to Article 38, paragraph 1, of the Rules of Court:

"When proceedings before the Court are instituted by means of an application addressed as specified in Article 40, paragraph 1, of the Statute, the application shall indicate the party making it, the State against which the claim is brought, and the subject of the dispute."

Qatar, having brought this matter by means of a written Application, the Application should indicate the party making it, the State against which the claim is brought, and the subject of the dispute. It was, therefore, a prerequisite to indicate the subject of the dispute to enable the Court to assume jurisdiction.

When the Court by its Judgment of 1 July 1994 afforded the Parties to submit "the whole of the dispute", based on the terms of the 1987 Agreement and the 1990 Doha Minutes, it implied that this had not been done by Qatar's Application of 8 July 1991. It also implied that there had to be an agreement between the Parties for "the whole dispute" whether separately or jointly to be submitted to the Court. If this were not so, the Court could just specifically have instructed Qatar to amend its Application, to enable it to decide on its jurisdiction. Since no agreement was reached within the time allotted, the Court had accordingly not been seised of "the whole of the dispute" by "the Parties" as comprehended by the "Bahraini formula". It would be stretching credulity too far to hold that the Applicant by its "Act" of 30 November 1994 had completed the circle, as it were, by mentioning "Zubarah" in its amended Application, even though no agreement had been reached both as contemplated by the "Bahraini formula", and by the 1 July 1994 Judgment.

Bahrain did not agree to the formulation of the Zubarah issue over which it claims sovereignty, as presented by Qatar, and, as the record shows, Zubarah has been one of the main bones of contention that the

tion des parties dans des circonstances particulières, elle a néanmoins toujours considéré que c'est le consentement clair et indubitable des parties qui fonde sa compétence. Non seulement un tel consentement doit être clair et dépourvu d'ambiguïté, mais il ne devient valable que si et quand les conditions auxquelles il a été donné ont été remplies. A mon sens, la requête unilatérale de Qatar n'a pas rempli les conditions de l'exercice de la compétence de la Cour en l'espèce, telles que posées à la fois dans l'accord de 1987 et dans le procès-verbal de 1990.

Qatar avait introduit la présente instance conformément aux dispositions de l'article 40, paragraphe 1, du Statut de la Cour et de l'article 38 du Règlement. Selon l'article 40, paragraphe 1, du Statut:

«Les affaires sont portées devant la Cour, selon le cas, soit par notification du compromis, soit par une requête, adressées au Greffier; dans les deux cas, l'objet du différend et les parties doivent être indiqués.»

Aux termes de l'article 38, paragraphe 1, du Règlement:

«Lorsqu'une instance est introduite devant la Cour par une requête adressée conformément à l'article 40, paragraphe 1, du Statut, la requête indique la partie requérante, l'Etat contre lequel la demande est formée et l'objet du différend.»

Qatar ayant introduit la présente instance par voie de requête, cette dernière devrait préciser la partie requérante, l'Etat contre lequel la demande était formée et l'objet du différend. La compétence de la Cour était donc assujettie à la condition suspensive que l'objet du différend fût indiqué.

Puisque, dans son arrêt du 1^{er} juillet 1994, la Cour a permis aux Parties de lui soumettre «l'ensemble du différend» sur la base des termes de l'accord de 1987 et du procès-verbal de Doha de 1990, elle a sous-entendu que ce n'était pas ce qu'avait opéré la requête déposée par Qatar le 8 juillet 1991. Elle a également laissé entendre qu'un accord devait intervenir entre les Parties pour que «l'ensemble du différend» lui soit soumis, soit de façon individuelle soit de façon conjointe. S'il en était autrement, la Cour aurait pu demander simplement à Qatar, en termes explicites, d'amender sa requête, afin d'être en mesure de trancher la question de sa compétence. Puisque aucun accord n'est intervenu dans le délai imparti, la Cour n'a pas été saisie par «les Parties» de «l'ensemble du différend», tel que circonscrit par la «formule bahreïnite». Ce serait pousser trop loin la crédulité que d'estimer que le demandeur, par sa «démarche» du 30 novembre 1994, a pour ainsi dire complété le processus en mentionnant «Zubarah» dans sa requête amendée, alors qu'aucun accord n'était intervenu, ni dans les termes envisagés par la «formule bahreïnite», ni dans ceux de l'arrêt du 1^{er} juillet 1994.

Alors qu'il a sur Zubarah des revendications de souveraineté, Bahreïn n'a pas donné son accord à la formulation de la question de Zubarah telle que Qatar l'a présentée et, comme il ressort du dossier, Zubarah

Parties had not been able to reach agreement to seise the Court of the dispute. To accept that the reformulation of this issue by Qatar alone, without the agreement of the other Party, and for the Court to accept that such reformulation has now invested it with "the whole dispute", does not, in my view, lend conviction to the Court's Judgment. It is evident that the conditions stipulated in the Agreements that "the Parties" submit "the whole dispute", underlying the consent to confer jurisdiction had not been met and the Court is not therefore in a position to assume jurisdiction in this matter.

The Judgment also considered the links which exist between jurisdiction and seisin and their correlation to the issue before the Court. That the Court will lack jurisdiction to deal with a case so long as the relevant basis of jurisdiction has not been supplemented by the necessary act of seisin is unimpeachable. But this statement is subject to any special provision upon which the parties may have agreed as to the method of instituting proceedings under a given title of jurisdiction. It is in this sense that I would tend to agree with the submission that "seisin" is an integral part of consensual jurisdiction.

When this principle is applied to the Doha document, and in attempting to determine the meaning of the Arabic term "*al-tarafan*", which Qatar had maintained could be interpreted to mean "the two parties" acting separately, and Bahrain that it was intended to mean "the two parties" acting together or jointly, it leaves enormous room for doubt. The disagreement relates to the issue of the method of approaching the Court, whether separate seisin was contemplated by the Doha Agreement as contended by Qatar, or joint seisin was intended, as Bahrain maintains. The Judgment acknowledges that the expression "*al-tarafan*" is ambiguous by itself to give the true intention of the Parties.

Notwithstanding the serious ambiguities and lack of clarity surrounding the crucial aspects of the Agreements, and which do not make for a decisive resolution of the issues in contention, the Court has held that it could validly be seised by means of a unilateral application. This conclusion is not unimpeachable. To find as a basis for jurisdiction, the evidence must be clear and preponderant. Here the evidence is not of such quality. Hence, I do not find this conclusion, like the rest of the Judgment, impeccable.

Similarly, the Judgment of 1 July 1994 contemplated an agreement when it enjoined the Parties to submit to the Court "the whole of the dispute" as circumscribed by the "Bahraini formula". Since neither the "Act" of Qatar of 30 November nor the "Report" of Bahrain, evinced an agreement between the two Parties to submit "the whole of the dispute" to the Court, the Court does not accordingly have before it "the whole of the dispute", a prerequisite for conferring jurisdiction on it in terms of the Doha Minutes, and without which it cannot be in a position to assume jurisdiction.

In view of the foregoing, and taking into account the 1 July 1994 deter-

reste, dans ce différend, l'une des principales pommes de discorde dont les Parties n'ont pas pu convenir de saisir la Cour. A mon avis, accepter, d'une part, que Qatar reformule cette question à lui seul sans l'accord de l'autre Partie et, d'autre part, que la Cour considère que cette reformulation la saisit maintenant de «l'ensemble du différend», ne contribue pas à rendre convaincant l'arrêt de la Cour. Il est évident que les conditions posées dans les accords, aux termes desquelles «les Parties» devaient soumettre «l'ensemble du différend» et dont dépendait le consentement à conférer compétence, n'ont pas été remplies, et que la Cour n'est donc pas en mesure d'exercer sa compétence en l'espèce.

L'arrêt a également envisagé les liens qu'entretiennent compétence et saisine, et leur corrélation avec la question portée devant la Cour. Il est incontestable que la Cour n'est pas compétente pour connaître d'une affaire tant que l'acte nécessaire de saisine n'a pas complété la base pertinente de compétence. Mais ceci est sous réserve de toute disposition spéciale dont les parties auraient pu convenir quant à l'introduction de l'instance en vertu d'un titre donné de compétence. C'est dans ce sens que j'aurais tendance à me rallier à la conclusion selon laquelle la «saisine» fait partie intégrante de la juridiction consensuelle.

Une grande marge d'incertitude demeure lorsque ce principe est appliqué au document de Doha, s'agissant d'interpréter l'expression arabe «*al-tarafan*», qui, selon Qatar, pouvait signifier «les deux parties» agissant séparément, et qui, selon Bahreïn, devait signifier «les deux parties» agissant ensemble ou conjointement. Le désaccord porte sur le mode de saisine de la Cour, sur le point de savoir si l'accord de Doha envisageait une saisine unilatérale, comme le soutient Qatar, ou bien une saisine conjointe, comme le fait valoir Bahreïn. L'arrêt reconnaît que l'expression «*al-tarafan*» est trop ambiguë pour indiquer l'intention véritable des Parties.

En dépit de ces ambiguïtés sérieuses et du manque de clarté qui entourent les aspects cruciaux des accords, et ne rendent pas facile la résolution des questions en litige, la Cour a décidé qu'elle pouvait être valablement saisie au moyen d'une requête unilatérale. Cette conclusion n'est pas inattaquable. La preuve de l'existence d'une base de compétence doit être claire et prépondérante. La preuve en l'espèce ne revêt pas ces caractères. Par conséquent, il ne me semble pas que cette conclusion, comme le reste de l'arrêt, soit irréprochable.

De même, l'arrêt du 1^{er} juillet 1994 envisageait un accord lorsque la Cour a enjoint aux Parties de lui soumettre «l'ensemble du différend», tel que circonscrit par la «formule bahréinite». Etant donné que ni la «démarche» de Qatar du 30 novembre ni le «rapport» de Bahreïn ne manifestait un accord entre les deux Parties pour soumettre à la Cour «l'ensemble du différend», la Cour n'a pas été saisie de «l'ensemble du différend», ce qui, aux termes du procès-verbal de Doha, constituait une condition préalable de sa compétence, en l'absence de laquelle la Cour est dans l'incapacité d'exercer sa compétence.

Au vu de ce qui précède, compte tenu de la décision du 1^{er} juillet 1994

mination by the Court that it did not have "the whole of the dispute" before it to enable it to assume jurisdiction on the matter, which defect was not cured by the inability of the two Parties to reach an agreement to submit the whole of the dispute. I am not persuaded that the Court is entitled to assume jurisdiction in this matter. This conclusion is in accordance with the material before the Court, and with its Judgment of 1 July 1994. The Court should accordingly have decided that it lacked jurisdiction, and that the claim is inadmissible.

(Signed) Abdul G. KOROMA.

dans laquelle la Cour avait estimé qu'elle n'avait pas été saisie de « l'ensemble du différend » de manière à être en mesure d'exercer sa compétence en l'instance, et étant donné que les actions des Parties n'ont pas porté remède à ce défaut, je ne suis pas convaincu que la Cour soit en droit d'exercer sa compétence en la matière. Cette conclusion est conforme au dossier dont la Cour est saisie et à l'arrêt que celle-ci a rendu le 1^{er} juillet 1994. En conséquence, la Cour aurait dû décliner sa compétence et déclarer la requête irrecevable.

(Signé) Abdul G. KOROMA.

OPINION DISSIDENTE DE M. VALTICOS

1. Tout en reconnaissant pleinement les qualités de l'arrêt qui précède et sur lesquelles je reviendrai, je ne suis pas en mesure de m'y associer.

2. En effet, je ne considère pas que la Cour soit compétente pour examiner le différend entre le Qatar et Bahreïn et, du reste, la Cour elle-même n'avait pas, dans son précédent arrêt du 1^{er} juillet 1994, déclaré qu'elle l'était, mais avait demandé aux Parties de lui fournir des éléments complémentaires qui, en réalité, ne lui ont été fournis qu'incomplètement et par une seule des deux Parties.

3. Pour être plus précis, rappelons que la Cour avait, dans l'arrêt précité du 1^{er} juillet 1994, estimé qu'il y avait eu des accords internationaux créant des droits et des obligations pour Bahreïn et Qatar. Plus précisément, elle a considéré que ces deux Etats ont pris l'engagement de soumettre à la Cour *l'ensemble du différend* qui les oppose, selon la formule «bahreïnite». Elle n'a pas pour autant conclu que ces accords entre les deux Etats équivalaient à un compromis suffisant pour que l'affaire puisse être portée directement et telle quelle devant la Cour.

4. En effet, cet accord entre les deux Etats devait encore être complété par un accord sur l'objet précis du recours à la Cour, ainsi que par une démarche des deux Parties, conjointe ou individuelle (mais, comme je l'indiquerai plus bas, doublement individuelle), comme la Cour l'a elle-même précisé dans son arrêt du 1^{er} juillet 1994.

5. Si ces mesures complémentaires n'avaient pas été jugées nécessaires, la Cour n'aurait pas, par cet arrêt, demandé «aux Parties» (aux deux Parties donc) de lui soumettre «l'ensemble du différend». Or, à cet égard, les mesures complémentaires jugées nécessaires par la Cour n'ont été prises que partiellement, puisqu'une seule des Parties (Qatar) a adressé une liste de points à la Cour et, si elle a bien mentionné cette fois-ci Zubarah avec les autres questions faisant l'objet du différend, ce fut par une formule qui n'a pas rencontré l'accord de l'autre Partie. En effet, Qatar a marqué qu'il souhaitait que la question soit définie simplement par le terme «Zubarah», avec l'indication selon laquelle il «considère que Bahreïn définit sa revendication concernant Zubarah comme une revendication de souveraineté». De son côté, Bahreïn rejette cette formule en expliquant qu'il avait demandé que le terme de «souveraineté» figurât dans le libellé même de la question.

6. Or cette différence, peut-on se demander, subsiste-t-elle toujours, à partir du moment où, vers la fin de son plus récent arrêt — «*in cauda suave*» pourrait-on dire — la Cour estime maintenant qu'en réalité, dès lors que la question de Zubarah et celle des îles Hawar lui sont soumises,

DISSENTING OPINION OF JUDGE VALTICOS

[Translation]

1. While fully recognizing the qualities of the preceding Judgment, to which I shall return later, I am not able to associate myself with it.

2. For I do not consider that the Court is competent to consider the dispute between Qatar and Bahrain. Moreover, in its preceding Judgment of 1 July 1994, the Court itself did not state that it was so, but requested the Parties to furnish it with the additional elements which, in fact, were only furnished to it incompletely and by only one of the two Parties.

3. To be more specific, let us recall that, in the aforementioned Judgment of 1 July 1994, the Court considered that there had been international agreements creating rights and obligations for Bahrain and Qatar. More precisely, it found that these two States had undertaken to submit to the Court *the whole of the dispute* between them, in accordance with the "Bahraini" formula. It did not, however, conclude that these agreements between the two States were enough of a Special Agreement to enable the case to be referred directly to the Court as it stood.

4. In fact, this agreement between the two States had still to be supplemented by an agreement on the precise subject of the referral to the Court, as well as by a joint or separate (but, as I shall indicate below, doubly separate) act of the two Parties, as the Court itself indicated in its Judgment of 1 July 1994.

5. If these additional measures had not been considered necessary, the Court would not, by this Judgment, have asked *"the Parties"* (i.e., the two Parties) to submit to it *"the whole of the dispute"*. In this respect, the additional measures deemed necessary by the Court have only been taken in part, since only one of the Parties (Qatar) has addressed a list of points to the Court and, while it may on this occasion have mentioned Zubarah together with the other questions forming the subject of the dispute, this was in terms which did not meet with the agreement of the other Party. Indeed, Qatar indicated that it wished the matter to be defined simply by the word "Zubarah", with an indication that it "understands that Bahrain defines its claim concerning Zubarah as a claim of sovereignty". Bahrain rejected this form of words, explaining that it had asked for the term "sovereignty" to be included in the actual wording of the question.

6. One may wonder whether this difference does not still persist, since, towards the end of its most recent Judgment — *"in cauda suave"* as it were — the Court now holds that, in reality, the question of Zubarah and that of the Hawar islands having been submitted to it, claims of sover-

des revendications de souveraineté peuvent être présentées par l'une ou l'autre Partie et que dès lors elle est saisie de l'ensemble du différend?

7. Est-il cependant vraiment possible de raisonner ainsi — ce qui résoudrait, il est vrai, le problème — lorsque l'une des Parties (Qatar) n'accepte pas, quant à elle, cette définition large de l'objet du différend et se borne à prendre note de la demande plus générale de l'autre? Peut-on vraiment écarter cette divergence des Parties quant à la définition de l'objet du différend, divergence que les Etats concernés ont estimée suffisamment importante pour empêcher leur accord sur ce point? Car en réalité cette divergence est bien substantielle: en effet, la seule indication d'après laquelle il serait entendu pour l'une des Parties (Qatar) que l'autre (Bahreïn) accorde une plus large portée à la formulation d'une question ne signifie pas qu'elle est d'accord pour que cette question soit soumise à la compétence de la Cour. Au contraire, cette Partie se réserve ainsi la possibilité de contester, le moment venu, que la Cour puisse examiner la question ainsi formulée. Dans ces conditions, et compte tenu de la position de Qatar, il ne me semble pas possible de considérer vraiment qu'il y a eu accord des deux Parties pour que la question de la souveraineté sur Zubarah lui soit soumise.

8. Certes, au cours des longues discussions entre les deux Etats, il avait été question de Zubarah (tout court) mais la portée de cette question — et plus spécialement le fait de savoir si elle couvrirait la souveraineté — n'avait jamais fait l'objet d'un accord.

9. On doit donc bien constater que, faute d'un accord sur ce point, la souveraineté sur Zubarah peut difficilement être considérée comme soumise à la Cour, étant donné la position expresse adoptée par Qatar.

10. Il est donc évident qu'il n'y a pas plein accord des deux Etats quant à l'objet du différend qui les oppose et que la Cour ne dispose pas, comme elle avait demandé aux Parties de lui soumettre, d'une définition de «l'ensemble du différend» qui soit formulée par elles (arrêt du 1^{er} juillet 1994, par. 41, point 3).

11. Du reste, en demandant que les Parties lui soumettent l'ensemble du différend, la Cour (par. 41, point 4) avait précisé que celles-ci devaient «agir conjointement ou individuellement à cette fin».

12. Nous touchons ici la question de la saisine qui, en cette affaire, n'a soulevé que trop de confusion. Déjà, lors des précédents travaux de la Cour, il avait été largement question de la signification du terme arabe «*al-tarafan*», qui avait été utilisé dans le procès-verbal de Doha et du point de savoir si ce terme se référait aux deux Parties prises ensemble ou bien séparément. Ces discussions n'ont pas abouti, de sorte qu'il serait aventureux de fonder la validité de la saisine de la Cour sur une traduction contestée ou sur des déductions aventureuses. La compétence, qui comprend la saisine de la Cour, ne peut être fondée sur le doute.

13. Du moment, cependant, que cette question est traitée dans le présent arrêt, on ne saurait passer sous silence les raisons qui, à mon sens, font pour le moins douter que le terme «*al-tarafan*» utilisé pour se référer aux conditions dans lesquelles la Cour serait saisie de la présente

eignty may be put forward by either Party and that it is therefore seized of the dispute as a whole.

7. However, is it really possible to reason in this way — which, admittedly, would solve the problem — when one of the Parties (Qatar) does not accept this broad definition of the subject of the dispute and confines itself to noting the more general request of the other? Can this divergence between the Parties regarding the definition of the subject of the dispute, a divergence that the States concerned have considered substantial enough to prevent them reaching agreement on this point, really be set aside? For in reality, this divergence is quite substantial: the mere indication that it was understood by one of the Parties (Qatar) that the other Party (Bahrain) accorded wider scope to the formulation of a question does not mean that it agrees that this question should be submitted to the jurisdiction of the Court. On the contrary, that Party thus reserves the possibility, in due course, of disputing the Court's capacity to consider the question thus worded. This being so, and bearing in mind Qatar's position, it does not seem possible genuinely to consider that there was agreement between the two Parties that the question of sovereignty over Zubarah should be submitted to it.

8. Admittedly, during the long discussions between the two States, the question of Zubarah (and Zubarah only) had arisen, but the scope of this question — and more particularly whether it covered sovereignty — had never been the subject of an agreement.

9. It must therefore be acknowledged that, failing an agreement on this point, it is difficult to regard sovereignty over Zubarah as submitted to the Court, considering the explicit position adopted by Qatar.

10. It is clear, therefore, that there is no complete agreement of the two States as to the subject of the dispute between them and that the Court does not have before it what it asked the Parties to submit to it, namely, a definition of "the whole of the dispute" as formulated by them (Judgment of 1 July 1994, para. 41 (3)).

11. Moreover, in asking the Parties to submit to it the whole of the dispute, the Court (para. 41 (4)) specified that they were "jointly or separately, to take action to this end".

12. This brings us to the question of seisin which, in this case, has been the source of far too much confusion. Even in the earlier proceedings of the Court, there had been broad discussion of the meaning of the Arabic term "*al-tarafan*", which had been used in the Doha Minutes and of whether this term referred to the two Parties taken together or separately. These discussions were inconclusive and it would thus be hazardous to base the validity of the seisin of the Court upon a disputed translation or upon rash deductions. Jurisdiction, which includes the seisin of the Court, cannot be founded on doubt.

13. However, since this matter is dealt with in the Judgment, the reasons which, in my view, to say the least raise doubts that the term "*al-tarafan*" used to refer to the conditions in which the Court was apparently seized of this case may be taken as meaning *either* Party, can-

affaire puisse être pris pour signifiant l'une *ou* l'autre Partie. En effet, lors des discussions de Doha, un premier projet, établi par Oman, prévoyait qu'après un certain délai «chacune des deux Parties» pourrait soumettre la question à la Cour. Ce texte fut remplacé, à la demande de Bahreïn, par la formule selon laquelle «les deux Parties» (en arabe «*al-tarafan*») pourraient saisir la Cour. Ce changement n'aurait pas eu de sens s'il voulait dire la même chose que le projet initial. Dans l'atmosphère bousculée de la réunion, alors surtout préoccupée par les graves problèmes de l'Iraq et du Koweït, on n'aurait pas modifié le texte précédent pour un texte avec la même signification. Le nouveau texte devait certainement vouloir dire autre chose et ce ne pouvait être que ce seraient «les deux Parties à la fois» (ou «ensemble») qui pourraient recourir à la Cour. Cette déduction me paraît d'une logique à la fois élémentaire et décisive. La Cour a d'ailleurs admis qu'il ne s'agit pas d'un texte «explicite». Comment la compétence peut-elle alors être fondée sur le doute ou en tout cas une interprétation incertaine?

14. Pour ma part, il ne me paraît pas possible de partager le point de vue selon lequel l'amendement adopté à Doha aurait été, en définitive, dépourvu de signification. En effet, et en vertu d'un principe d'interprétation bien connu, les changements apportés à un texte ne sauraient être dénués de sens. Ce qui devrait être décisif, en l'occurrence, ce sont, non les suppositions sur la manière dont les divers intéressés auraient compris cet amendement, mais essentiellement le texte même de l'amendement, l'intention qui l'a inspiré et une interprétation ainsi fondée sur ses termes mêmes et sur les conditions de son adoption.

15. Revenant maintenant à l'arrêt de la Cour du 1^{er} juillet 1994, il faut souligner qu'en décidant que «les Parties [devraient] agir conjointement ou individuellement» (point 4) en vue «de soumettre à la Cour l'ensemble du différend» (point 3), la Cour visait manifestement, dans une éventualité comme dans l'autre, à une action de la part des deux Parties que cette action fût conjointe, ou qu'il s'agit de deux actions individuelles. La demande adressée ainsi par la Cour aux deux Parties n'était du reste qu'une suite logique du principe selon lequel la Cour ne peut être saisie que par les deux Parties à un différend, à moins d'un compromis spécifiant le contraire, ce qui est difficile à admettre sur la seule base du procès-verbal contesté de Doha. En effet, même si l'on considère ce procès-verbal comme un engagement international, ce texte ne précisait pas quels étaient les points litigieux et ne pouvait donc pas se suffire à lui-même, ni être considéré comme autorisant chacune des Parties à en saisir la Cour. Encore fallait-il qu'il y eût accord sur la portée du litige pour pouvoir en saisir la Cour.

16. Il est du reste significatif qu'après l'accord de Doha les deux Etats concernés ont à plusieurs reprises essayé de négocier un accord spécial, et ont donc bien considéré que le texte de Doha ne pouvait se suffire à lui-même.

17. Enfin, l'accord des Parties de procéder selon la formule «bahreïnite» suppose bien une opération combinée avec une saisine, de pré-

not be glossed over. In fact, during the Doha discussions, a preliminary draft, drawn up by Oman, envisaged that, after a certain time had elapsed, "each of the two Parties" could submit the matter to the Court. At the request of Bahrain, this text was replaced by the wording according to which "the two Parties" (in Arabic "*al-tarafan*") could seise the Court. This change would have been pointless if it meant the same thing as the initial draft. In the hectic atmosphere of the meeting, then overwhelmingly concerned by the serious problems of Iraq and Kuwait, the previous text would not have been changed in favour of a text with the same meaning. The new text was certainly intended to mean something else and this could only have been that it was "both Parties at once" (or "together") who could refer the matter to the Court. The logic of this deduction seems to me at once elementary and decisive. Moreover, the Court has accepted that it is not a matter of an "explicit" text. How, in that case, can the jurisdiction be founded on doubt, or at all events, on an uncertain interpretation?

14. For my part, it does not seem to me possible to share the point of view according to which the amendment adopted at Doha was, ultimately, devoid of meaning. Indeed, and according to a well-known principle of interpretation, the changes made to a text cannot be meaningless. What should be decisive in this case is not suppositions about the manner in which the various interested parties are said to have understood this change, but essentially the actual text of the amendment, the intention which inspired it and an interpretation thus founded on its actual words and on the conditions of its adoption.

15. Returning now to the Court's Judgment of 1 July 1994, it must be stressed that, in deciding that "the Parties [were], jointly or separately, to take action" (operative paragraph 41 (4)) in order "to submit to the Court the whole of the dispute" (operative paragraph 41 (3)), the Court was manifestly referring, in either case, to an act by the two Parties, whether as one act effected together or as two separate acts. The request thus addressed by the Court to the two Parties was, moreover, no more than a logical consequence of the principle according to which the Court can only be seised by the two Parties to a dispute, unless there is an agreement to the contrary, which is hard to accept solely on the basis of the disputed Doha Minutes. Indeed, even if these Minutes are considered to be an international undertaking, this text did not specify what the matters at issue were and hence could not suffice in itself or be considered as authorizing each of the Parties to seise the Court of the matter. There would still have had to be agreement on the scope of the dispute for the Parties to be able to refer it to the Court.

16. Moreover, it is significant that, after the Doha Agreement, the two States concerned on a number of occasions endeavoured to negotiate a special agreement, and must therefore have considered that the Doha text was not sufficient in itself.

17. Lastly, the agreement of the Parties to proceed in accordance with the "Bahraini" formula does indeed presuppose a combined operation

férence simultanée, mais en tout cas double et parallèle, des deux Etats.

18. Du reste, toute cette discussion relative à la saisine et à la question de savoir comment et par qui elle peut être effectuée perd de sa signification dans la situation actuelle, puisque les Parties ne sont pas d'accord sur l'objet du différend et qu'on ne saurait considérer la Cour comme compétente à défaut d'un tel accord, qui n'a jamais existé.

19. Il resterait encore une dernière question à examiner: celle du poids qu'il convient d'attribuer au refus énergique formulé actuellement par Bahreïn de voir l'affaire portée devant la Cour, alors que celle-ci a considéré que le procès-verbal de Doha constitue un accord international créant des droits et des obligations pour les Parties. L'engagement entre deux Etats de saisir la Cour peut-il constituer le fondement d'une instance devant la Cour alors qu'il n'y a pas eu accord complet quant à l'objet du différend? Une négociation et une action complémentaires des Etats concernés ne sont-elles pas encore nécessaires avant que la Cour ne se considère comme compétente et valablement saisie? C'est dans ce sens, et pas autrement, que peut s'expliquer l'arrêt du 1^{er} juillet 1994, dans lequel la Cour a demandé aux Parties une action complémentaire et des éléments qu'elle n'a, depuis, pas obtenus, ou du moins pas pleinement obtenus.

20. On se trouve ainsi dans une situation dans laquelle il n'y a ni plein accord des Parties sur l'objet du litige, ni acte par lequel les deux Parties, agissant «conjointement ou individuellement» comme l'avait demandé la Cour, soumettent à celle-ci l'ensemble du différend qui les oppose.

21. Dans l'arrêt en question du 1^{er} juillet 1994, la Cour, tout en estimant que les deux Etats concernés «ont pris l'engagement de [lui] soumettre l'ensemble du différend qui les oppose», ne s'était pas prononcée sur sa compétence. Elle souhaitait, comme on vient de le dire, «donner aux Parties l'occasion de lui soumettre l'ensemble du différend». Les Parties n'ont pas saisi cette occasion. Elles n'ont pas réussi à s'entendre sur les questions (notamment sur l'une d'elles) à porter devant la Cour. Contrairement à ce que celle-ci avait demandé, il n'y a pas eu soumission, soit conjointe, soit individuelle — mais dans ce dernier cas de la part de l'une comme de l'autre Partie — de l'ensemble du différend à la Cour. Un seul des Etats a procédé à une telle communication, alors que l'autre, en désaccord avec la formulation proposée par son adversaire, s'oppose formellement à ce que l'affaire soit portée devant la Cour. L'accord de Doha, ce semblant d'harmonie juridique, reste donc inachevé.

22. Dans ces conditions, j'estime que la Cour aurait dû conclure qu'elle n'a pas compétence pour connaître de la requête de l'Etat de Qatar et que cette requête n'est pas recevable.

23. Il y a du reste, d'après moi, une raison plus générale pour laquelle l'arrêt ci-dessus peut être discuté. C'est que, avec une habileté incontestable, la Cour a contourné l'obstacle que constitue l'absence de réel consentement des Parties. Elle a, ainsi, donné sans doute une chance à la prévention d'un conflit qui risquerait d'éclater dans une région déjà

with a — preferably simultaneous but in any case double and parallel — seisin by the two States.

18. Further, this whole discussion on seisin and on how and by whom it can be effected loses its significance in the present situation, since the Parties are not in agreement on the subject of the dispute and since the Court cannot be considered to have jurisdiction in the absence of such an agreement, which has never existed.

19. There would still appear to be one final question for consideration, namely, what weight should be given to Bahrain's current emphatic refusal to have the case referred to the Court, even though the Court has found that the Doha Minutes constitute an international agreement creating rights and obligations for the Parties? Can the undertaking between two States to seise the Court constitute the basis of proceedings before it even though there has been no complete agreement on the subject of the dispute? Are not further negotiations and further action by the States concerned still required before the Court can consider itself to have jurisdiction and to have been validly seised? This is the one and only explanation of the Judgment of 1 July 1994, in which the Court requested the Parties to take additional action and provide additional elements which it has since not obtained, or at least not obtained in full.

20. We are thus faced with a situation in which there is neither full agreement of the Parties on the subject of the dispute, nor any act by which the two Parties, acting "jointly or separately", as the Court had requested, are submitting to the Court the whole of the dispute between them.

21. In the Judgment in question of 1 July 1994, the Court, while holding that the two States concerned "have undertaken to submit to it the whole of the dispute between them", did not find on its own jurisdiction. It wished, as just stated, "to afford the Parties the opportunity to submit to the Court the whole of the dispute". The Parties did not take this opportunity. They have not managed to reach agreement on the matters (or more particularly on one of the matters) to be referred to the Court. Contrary to what was requested of them by the Court, there has been no submission, whether joint or separate — but in the latter case by each of the Parties — of the whole of the dispute to the Court. Only one of the States has made such a communication, whereas the other, disagreeing with the form of words proposed by its opponent, is formally opposed to the case being brought before the Court. The Doha Agreement, this mere semblance of legal harmony, thus remains incomplete.

22. I therefore consider that the Court should have concluded that it has no jurisdiction to entertain the Application of the State of Qatar and that this Application is inadmissible.

23. Further, in my view there is another more general reason why the above Judgment may be debatable. This is that, with undeniable skill, the Court has circumvented the obstacle constituted by the lack of real consent of the Parties. In so doing, it may well have provided an opportunity for the prevention of a conflict in danger of breaking out in an already

très sensible. Sur la question même de sa compétence, elle a abouti à une conclusion qui, dans l'ensemble, satisfait Qatar et, en fait, devrait satisfaire aussi Bahreïn (du moins pour ce qui est de l'objet du litige), puisqu'elle accepte que sa compétence couvre la souveraineté sur Zubarah.

24. Ces avantages incontestables suffisent-ils pour compenser ce que je considère la faiblesse que, sur le plan juridique, constituent l'absence de consentement effectif d'une des Parties et l'insuffisance de la saisine? Le souci très légitime de prévenir un conflit peut-il amener la Cour à se montrer moins exigeante sur le principe consensuel qui est à la base de sa compétence et de la confiance que lui accorde la communauté internationale?

25. Personnellement, je ne me sens pas en mesure de m'associer à une conclusion qui me paraît aller au-delà de la compétence de la Cour.

(Signé) Nicolas VALTICOS.

very sensitive region. On the actual question of its jurisdiction, the Court reached a conclusion which, overall, satisfies Qatar and, in fact, should also satisfy Bahrain (at least as regards the subject of the dispute), since it accepts that its jurisdiction covers the sovereignty over Zubarah.

24. Are these undeniable advantages enough to offset what I consider to be the weakness, legally speaking, of the absence of actual consent by one of the Parties and the inadequacy of the seisin? Can the very legitimate desire to prevent a conflict allow the Court to appear to be less exacting as regards the consensual principle which lies at the root of its jurisdiction and of the trust placed in it by the international community?

25. Personally, I do not feel able to associate myself with a conclusion which seems to me to exceed the Court's jurisdiction.

(Signed) Nicolas VALTICOS.

PRINTED IN THE NETHERLANDS

ISSN 0074-4441
ISBN 92-1-070720-6